

La gestión de la política de dependencia en la Comunidad Autónoma de Andalucía. La Agencia Andaluza para la atención de la dependencia

M^a Asunción Torres López

Profesora Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Granada

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. LA ARTICULACIÓN DEL SAAD ENTRE LAS DISTINTAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. II. TÍTULOS COMPETENCIALES QUE HABILITAN AL ESTADO Y A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS A INTERVENIR EN LA MATERIA. 1. La competencia del Estado. 2. La competencia de las Comunidades Autónomas y el reconocimiento expreso de los derechos sociales de las personas dependientes. III. EL RÉGIMEN JURÍDICO GENERAL DE LA PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA PERSONAL Y ATENCIÓN A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA. 1. Los niveles de protección. 2. Clasificación de las situaciones de dependencia. 3. Las prestaciones del Sistema y su financiación. IV. EL SISTEMA PARA LA PROTECCIÓN DE LA AUTONOMÍA Y DEPENDENCIA EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA. 1. La competencia de las Comunidades Autónomas y el reconocimiento expreso de los derechos sociales de las personas dependientes. 2. El reconocimiento de los derechos de las personas dependientes en el Estatuto de Autonomía para la Comunidad Autónoma de Andalucía. 3. La estructuración del Sistema en Andalucía. V. FORMA DE GESTIÓN DEL SAAD EN ANDALUCÍA. LA AGENCIA ANDALUZA PARA LA DEPENDENCIA. 1. La articulación del SAAD en la Comunidad Autónoma de Andalucía: la organización administrativa específica. 2. La Agencia Andaluza para la Atención a la Dependencia como forma de gestión del Sistema. A. La Administración Instrumental de la Comunidad Autónoma de Andalucía. B. Los tipos de Agencia en la LAJA. C. La Agencia para la Atención de la Dependencia como Agencia de Régimen Especial. D. La modificación por Decreto-Ley 5/2010, de 27 de julio, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de reordenación del sector público. VI. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN. LA ARTICULACIÓN DEL SAAD ENTRE LAS DISTINTAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Una de las iniciativas de política social más importante de los últimos años la constituye el derecho de acceso a los servicios sociales por parte de la población dependiente. El Estado ha regulado un nuevo sistema nacional de dependencia, garantizando unos mínimos a respetar en todo el territorio nacional, dejando a las Comunidades Autónomas su regulación propia en la materia. Con esta regulación se pretende implantar una técnica de colaboración con el resto de Administraciones Públicas, mediante el establecimiento de un calendario progresivo de implantación y de asignaciones presupuestarias que coadyuven a la financiación¹.

Uno de los rasgos más significativos, como no podía ser de otra manera, es el respeto al marco competencial, toda vez que la materia servicios sociales, o asistencia social, se atribuye en exclusiva a las Comunidades Autónomas, por lo que la fórmula de la cooperación interadministrativa es la más adecuada, teniendo en cuenta la competencia exclusiva del Estado para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, conforme al artículo 149.1.1 de la Constitución. Precisamente, este es el título competencial con base en el cual se dicta la nueva Ley de Dependencia, la Ley 39/2006, de 14 de Diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y atención a las personas en situación de dependencia².

Esta Ley crea un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), garantizando expresamente un nuevo derecho a todas las personas mayores o con discapacidad que no puedan valerse por sí mismas, que es el derecho de acceso a los servicios sociales públicos y a las prestaciones económicas más adecuadas a sus necesidades; esto es, el derecho a ser atendidas por las Administraciones Públicas. Las situaciones son diversas, las circunstancias también, y la Ley trata de responder a estas necesidades estableciendo unos requisitos, unos derechos y obligaciones a los beneficiarios.

¹ Sobre esta materia véase TORRES LÓPEZ, A., “El papel de las Entidades Locales en el Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia”, ed. CEMCI, en prensa.

² Esta Ley entró en vigor el 1 de Enero de 2007.

II. TÍTULOS COMPETENCIALES QUE HABILITAN AL ESTADO Y A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS A INTERVENIR EN LA MATERIA

1. La competencia del Estado

El compromiso adquirido por el Estado, y por todos los poderes públicos, con las cuestiones sociales y con la consecución de la necesaria igualdad entre todos los ciudadanos deriva de, entre otros, el artículo 9.2 CE y del principio de igualdad al que se refiere el artículo 14 CE, que, además, justifican la intervención del Estado a favor de las personas con discapacidad y personas mayores que se encuentren en una situación de dependencia. Si bien es cierto, que el concreto fundamento de la intervención de todos los poderes públicos en este ámbito, también del Estado, se encuentra en dos principios rectores de la política social y económica:

1.- De un lado, el contenido en el artículo 49 CE, en virtud del cual los poderes públicos tienen la obligación de realizar una política de integración social de los ciudadanos con discapacidad³.

2.- De otro lado, el contenido en el artículo 50 CE, en virtud del cual los poderes públicos han de prestar atención al colectivo de la tercera edad, con independencia de las obligaciones familiares, promoviendo su bienestar mediante un sistema de servicios sociales⁴.

Se trata de principios rectores de la política social y económica, que directamente no se refieren a la atención de las personas en situación de dependencia, pero de la conjunción de ambos, se erige en una responsabilidad pública y de todos los poderes públicos, la atención primaria a estas situaciones de dependencia que, hoy en día, la realidad nos muestra de una manera preo-

³ Dice el artículo 49 CE: “Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos”.

⁴ Dice el artículo 50 CE: Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio.

cupante. Es por ello que aparece un nuevo derecho que debe garantizarse, el derecho de acceso a los servicios sociales por las personas con discapacidad o de las personas mayores, que se encuentren en una situación de dependencia.

Por otra parte, las competencias en materia de servicios sociales corresponden a las Comunidades Autónomas, si bien el Estado tiene competencia exclusiva para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, conforme al artículo 149.1.1 de la Constitución. Ello le permite intervenir en una regulación de mínimos, y sobre la base de la cooperación entre las distintas Administraciones Públicas.

2. La competencia de las Comunidades Autónomas y el reconocimiento expreso de los derechos sociales de las personas dependientes

El artículo 149.1.20^a CE establece la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de asistencia social, aunque éstas en sus respectivos Estatutos se refieren a esta materia utilizando otros términos, que, no obstante, todos ellos vienen a referirse a las materias propias de los servicios sociales⁵. Todas las Comunidades Autónomas han recogido en sus Estatutos de Autonomía la competencia en esta materia. Si bien, hemos de distinguir entre dos grupos de Estatutos de Autonomía según hagan o no referencia expresa a las situaciones de dependencia. De un lado, los Estatutos de Autonomía no reformados y los Estatutos de Autonomía que han sido objeto de modificación; de otro lado, los Estatutos de Autonomía que han sido objeto de una reforma integral y como consecuencia, sustituidos entre los años 2006 y 2007. Sólo en estos últimos se recoge expresamente la referencia a las situaciones de dependencia⁶.

⁵ Véase TORRES LÓPEZ, M.A., "Régimen jurídico administrativo de las personas con discapacidad", en *Régimen jurídico de las personas con discapacidad en España y en la Unión Europea*, Ed. Comares, Granada, 2006, pp. 177.

⁶ Si bien, un caso especial lo constituye el Estatuto Valenciano, que ha sido objeto de reforma en 2007, sin llegar a ser sustituido.

III. EL RÉGIMEN JURÍDICO GENERAL DE LA PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA PERSONAL Y ATENCIÓN A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA

La promoción de la autonomía personal y la atención a las personas en situación de dependencia, se convierte en una responsabilidad de todos los poderes públicos, por mandato constitucional, como hemos indicado en páginas anteriores. A tal fin, se estima necesario establecer unos mínimos a respetar en todo el territorio nacional, en cooperación con todas las Administraciones Públicas. Esta acción pública estatal se materializa en la Ley 39/2006, de 14 de Diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, vigente desde 1 de Enero de 2007⁷. A partir de esta Ley, se configura un nuevo derecho para todos los ciudadanos, al reconocerse a todas las personas mayores o con discapacidad que no puedan valerse por si mismas el derecho de ser atendidas por las Administraciones Públicas, garantizándose el acceso a los servicios sociales públicos y a las prestaciones económicas más adecuadas a sus necesidades. Estas situaciones de dependencia, cada vez más frecuentes, han sido atendidas normalmente por los familiares y lo que se pretende es hacer efectivo el derecho de todos los ciudadanos, sean o no dependientes, de acceder a los servicios sociales públicos.

1. Los niveles de protección

La Ley 39/2006, de 14 de Diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia, crea un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), y configura un nuevo derecho del ciudadano, que es el derecho de atención a las personas que se encuentren en situación de dependencia, con el fin de que estas personas puedan fortalecer su autonomía personal, su capacidad de valerse por si mismos; pero el sistema no sólo les alcanza a ellos, sino también a las familias, y en concreto a las personas que están dedicando su vida a cuidar de los que lo necesitan. El Sistema se basa en la cooperación y en la coordinación de las distintas Administraciones Públicas, que deberán de realizar esfuerzos importantes en aras a conseguir la efectividad de estos derechos, a través sobre todo de la financiación de los distintos servicios sociales.

⁷ Ley de Dependencia.

Las situaciones son diversas, las circunstancias también, y la Ley trata de responder a estas necesidades estableciendo unos requisitos, unos derechos y obligaciones a los beneficiarios. Para ello adopta un concepto claro de situación de dependencia, con el fin de determinar qué personas son merecedoras del régimen de protección que al respecto se dispensa. El artículo 2.2 Ley de Dependencia define ésta como “el estado de carácter permanente en que se encuentran las personas que, por razones derivadas de la edad, la enfermedad o la discapacidad, y ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, precisan de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar actividades básicas de la vida diaria o, en el caso de las personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, de otros apoyos para su autonomía personal”. Y define, a su vez, las “Actividades Básicas de la Vida Diaria” (ABVD) como aquellas tareas más elementales de la persona, que le permiten desenvolverse con un mínimo de autonomía e independencia, tales como: el cuidado personal, las actividades domésticas básicas, la movilidad esencial, reconocer personas y objetos, orientarse, entender y ejecutar órdenes o tareas sencillas.

La interpretación que cabe hacer de estas definiciones legales no puede ser estrictamente literal, pues las situaciones y las necesidades básicas de la vida diaria, pueden variar o ampliar su ámbito, según circunstancias de futuro que así lo justifique.

En cuanto al sistema de protección legal, dentro del marco constitucional de competencias, la Ley establece tres niveles de protección:

a) Un nivel mínimo de protección, cuya garantía es responsabilidad de la Administración del Estado⁸.

La competencia del Estado es absoluta en cuanto a la garantía para cada uno de los beneficiarios del Sistema de un nivel mínimo de protección, de acuerdo con el grado y nivel de la dependencia; es a esta Administración a la que corresponde el coste de este nivel de protección. A las Comunidades Autónomas les compete la gestión de los recursos económicos que constituyen este nivel mínimo de protección, mediante el reconocimiento del grado y nivel de dependencia y la provisión de los servicios y prestaciones para la promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia.

⁸ Artículo 9 Ley de Dependencia.

Nos encontramos pues con dos competencias de las dos Administraciones superiores: el Estado, que garantiza el mínimo cumpliendo con su función de mantener el equilibrio territorial e igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de los derechos; y las Comunidades Autónomas, que gestionan los recursos en función del reconocimiento del grado y nivel de dependencia, de un lado, y la provisión de servicios y prestaciones que sean necesarios. Aquí nos encontramos con un primer elemento que puede generar desigualdad territorial, en tanto en cuanto la línea fronteriza entre los grados y niveles de dependencia podría ser difícil de trazar en ocasiones, y, por otra parte, en cuanto a la provisión de servicios que se considere necesarios para la promoción de la autonomía personal. Todo ello unido, desde luego, al nivel de protección adicional que cada Comunidad Autónoma pueda establecer.

En este sentido, el Gobierno aprobó por Real Decreto 614/2007, de 11 de mayo, el nivel mínimo de protección del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia que le corresponde sufragar, contribuyendo así a la financiación del Sistema. El nivel mínimo de protección de la situación de dependencia se garantiza mediante la fijación de una cantidad económica que la Administración General del Estado aporta a la financiación del Sistema por cada uno de los beneficiarios reconocidos como dependientes según su grado y nivel, para las prestaciones de dependencia previstas en su programa individual de atención⁹. Pero estas cantidades no se satisfarán a las Comunidades Autónomas en cualquier caso, sino en función del número de beneficiarios reconocidos en situación de dependencia con derecho a prestaciones, teniendo en cuenta para ello su grado y nivel y la fecha de efectividad de su reconocimiento. Y el procedimiento de reconocimiento corresponde a las Comunidades Autónomas¹⁰.

⁹ Artículo 3 RD 614/2007. Estas cantidades económicas que correspondan a cada grado y nivel de dependencia se determinarán anualmente según el calendario de aplicación progresiva establecido en la disposición adicional primera de la Ley de Dependencia.

¹⁰ Como ejemplo, el Real Decreto 6/2008, de 11 de enero, determina el nivel mínimo de protección que se garantiza a los beneficiarios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en el ejercicio 2008 y cuyo objeto es establecer las cuantías para el nivel mínimo de protección garantizado por la Administración General del Estado para los beneficiarios valorados en el Grado II, nivel 2, de acuerdo a lo previsto en el artículo 9 de la Ley de Dependencia, para el ejercicio 2008, segundo año de vigencia de la Ley. Además, en este RD se actualizan las cuantías previstas en el RD de 2007. En concreto, el Anexo del RD de 2007 establece que el nivel mínimo de protección que financia el Estado correspondiente a una situación de dependen-

De modo que este procedimiento de reconocimiento de situaciones de dependencia y grados debiera ser la primera actuación a realizar, para, en función de las necesidades reales, establecer ese mínimo de protección. El Real Decreto exige que las Comunidades Autónomas informen a la Administración General del Estado de las resoluciones de reconocimiento adoptadas, así como del grado y nivel de los beneficiarios, a través de la conexión a la red de comunicaciones y servicios telemáticos del Sistema.

Este RD ha sido modificado por el RD 99/2009, de 6 de febrero, con el fin de introducir mejoras en el procedimiento de libramiento de los fondos a las comunidades autónomas. Y en concreto añade un nuevo artículo 4 sobre el momento y forma de libramiento del nivel mínimo de protección, debiendo la Administración General del Estado hacer efectiva su aportación a las Comunidades Autónomas, en concepto de nivel mínimo de protección garantizado en función del número de beneficiarios reconocidos en situación de dependencia con derecho a prestaciones, teniendo en cuenta para ello su grado y nivel y la fecha de efectividad de su reconocimiento. Los créditos necesarios para esta finalidad se librarán mensualmente por doceavas partes según el número de beneficiarios con derecho a prestación, a partir de la resolución por la que se fija el Programa individual de Atención y se determina la correspondiente prestación, procediéndose a su regularización con carácter trimestral.

Es necesario, que las Comunidades Autónomas informen a la Administración General del Estado de las resoluciones de reconocimiento adoptadas, con expresa indicación del grado y nivel de los beneficiarios, y de los Programas Individuales de Atención aprobados, a través de la conexión a la red de comunicaciones y servicios telemáticos del Sistema. De este modo, a partir de la fecha de efectos de la prestación que se haya determinado en la resolución correspondiente al Programa individual de Atención, la Administración General del Estado hará efectiva a las Comunidades Autónomas las cantidades que procedan.

cia de grado III (Gran Dependencia), nivel 2, es de 250 euros, y de 170 euros si se trata del nivel 1. Por otra parte, la aportación total máxima estimada de la Administración General del Estado, (en media por beneficiario y mes) es de 507 euros en el primer caso, y de 387 euros en el segundo caso. Y el RD de 2008 determina que para las situaciones de dependencia de grado II (Dependencia Severa), nivel 2, el nivel mínimo de protección que financia el Estado es de 100 euros. Además, la actualización de las cuantías reconocidas en 2007 procede con el incremento del 2,04 por ciento del Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples (IPREM), establecido en la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008. Conforme al mismo las cuantías quedan para Grado III, nivel 2, en 255,10 euros; y para Grado III, nivel 1, en 173,47 euros.

Si bien, puede darse el caso de reconocimiento de servicios con una fecha anterior a la aprobación del Programa Individual de Atención; en tal circunstancia, prevé la norma que el libramiento de los créditos correspondientes a este periodo quedará condicionado a la acreditación de la solicitud de reconocimiento del derecho y de la efectiva prestación del servicio.

Finalmente, en los supuestos en que medie más de un año entre la fecha de efectos del servicio o de la prestación económica y la fecha de la resolución por la que se fija el Programa individual de Atención y se determina la correspondiente prestación, y la causa de este retraso es imputable a la Comunidad Autónoma, el momento y la forma del libramiento por la Administración General del Estado de las cantidades correspondientes a las prestaciones y servicios anteriores a la fecha de la resolución aprobatoria del Programa Individual de Atención puede quedar condicionado a las disponibilidades presupuestarias del ejercicio.

b) Un nivel medio de protección (nivel acordado), en el marco de la cooperación y coordinación interadministrativa, y que es de responsabilidad de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas a través de los distintos convenios que suscriban para el desarrollo y aplicación de las demás prestaciones y servicios a los que se refiere la Ley¹¹.

El Real Decreto 614/2007 en la ejecución de estas competencias estatales obliga a esta Administración a poner a disposición de las Comunidades Autónomas, a través de los correspondientes convenios, la financiación resultante de las previsiones anuales de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, una vez aprobadas, mediante real decreto las intensidades de los servicios, la compatibilidad e incompatibilidad entre los mismos y la cuantía de las prestaciones económicas de los niveles mínimo y acordado a que se refieren los artículos 10.3 y 20 de la Ley de Dependencia¹².

¹¹ Artículo 10 Ley de Dependencia.

¹² Con carácter transitorio el Estado aportará los fondos previstos en el Anexo del Real Decreto a las Comunidades Autónomas, siempre que exista un reconocimiento de la situación de dependencia y el beneficiario esté recibiendo servicios o prestaciones económicas de dependencia (Disposición Transitoria Única RD 614/2007).

La Administración del Estado tiene, pues, la competencia para aprobar los criterios que establezca el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia con el fin de determinar:

- la intensidad de protección de los servicios.
- la compatibilidad e incompatibilidad entre los mismos.
- las cuantías de las prestaciones económicas, conforme a lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley de Dependencia¹³.

Si bien, a las Comunidades Autónomas les corresponde el desarrollo normativo y la regulación de las condiciones de acceso a las prestaciones y servicios, del régimen jurídico y acreditación de los centros, así como de cualquier otra materia que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, sea necesaria para la aplicación de la Ley.

Los citados criterios han sido aprobados por el Gobierno a través del Real Decreto 727/2007, de 8 de Junio que se refiere exclusivamente a los servicios y prestaciones correspondientes a los Grados II y III de dependencia severa y gran dependencia.

En principio, la regulación estatal necesariamente ha de completarse, para ser efectiva, con la normativa de las Comunidades Autónomas, o de la “Administración competente”, dice el Real Decreto.

Así, respecto de las intensidades de cada servicio, ello dependerá de lo que establezca la normativa de las Comunidades Autónomas o de la Administración competente en cada caso; de lo dispuesto en los Planes de Prevención que corresponde elaborar a las Comunidades Autónomas o Administración competente, así como los Programas Individuales de Atención. En cuanto a las incompatibilidades, también habrá que tener en cuenta lo que determinen las normas autonómicas o de la Administración competente, en cada caso, salvo las incompatibilidades que expresamente determina la norma estatal. Y en cuanto a las prestaciones económicas, el importe a reconocer a cada beneficiario se determinará aplicando a la cuantía vigente para cada año un coeficiente reductor según su capacidad económica, pero siempre de acuerdo con lo establecido por la Comunidad Autónoma o Administración que, en su caso, tenga la competencia.

¹³ De igual forma, el artículo 5.4 atribuye al Gobierno, previo acuerdo de dicho Consejo, el establecimiento de las condiciones de acceso al Sistema de los emigrantes españoles retornados.

c) Un tercer nivel de protección de carácter adicional, que podrán asumir las distintas Comunidades Autónomas para su aplicación en el ámbito territorial que le es propio a cada una de ellas y para los ciudadanos de cada una de ellas¹⁴.

2. Clasificación de las situaciones de dependencia

La Ley establece una clasificación de las situaciones de dependencia en tres grados y dentro de cada grado se diferencian dos niveles, en función de la autonomía de las personas y de la intensidad del cuidado que requiere¹⁵:

1.- Grado I. Dependencia moderada, cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria, al menos una vez al día.

2.- Grado II. Dependencia severa, cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida dos o tres veces al día, pero no requiere el apoyo permanente de un cuidador.

3.- Grado III. Gran dependencia, cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria varias veces al día, por su pérdida total de autonomía mental o física, necesita el apoyo indispensable y continuo de otra persona.

Y como instrumento de cooperación para la articulación del Sistema se crea el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. El Consejo está constituido por el titular del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y por un representante de cada una de la Comunidades Autónomas, recayendo dicha representación en el miembro del Consejo de Gobierno respectivo que tenga a su cargo las competencias en la materia. Asimismo lo integran un número de representantes de los diferentes Departamentos ministeriales¹⁶.

3. Las prestaciones del Sistema y su financiación

La Ley de Dependencia distingue dos tipos de prestaciones según su naturaleza:

¹⁴ Artículo 11.2 Ley de Dependencia.

¹⁵ Artículo 26 Ley de Dependencia.

¹⁶ Artículo 8 Ley de Dependencia.

- a) Prestaciones de servicios.
- b) Prestaciones económicas.

Entre las primeras, se incluye un catálogo de servicios de promoción de la autonomía personal y de atención a la dependencia, como son¹⁷:

- Los servicios de prevención de las situaciones de dependencia y los de promoción de la autonomía personal.
- Servicio de Teleasistencia.
- Servicio de Ayuda a domicilio (Atención de las necesidades del hogar; cuidados personales).
- Servicio de Centro de Día y de Noche (Centro de Día para mayores; Centro de Día para menores de 65 años; Centro de Día de atención especializada; Centro de Noche)
- Servicio de Atención Residencial (Residencia de personas mayores en situación de dependencia; Centro de atención a personas en situación de dependencia, en razón de los distintos tipos de discapacidad).

La forma de hacer efectivas estas prestaciones lo es a través de los servicios sociales propios de cada Comunidad Autónoma en el ámbito propio de sus competencias, salvo que ello no sea posible, en cuyo caso, se estará a lo establecido por el convenio correspondiente.

En relación con las prestaciones económicas, se distinguen las siguientes:

- Prestación económica vinculada al servicio¹⁸. Que sólo será posible en los casos en que no sea posible hacer efectiva una prestación de servicios determinada a través de los servicios sociales propios de la Comunidad Autónoma.
- Prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales¹⁹.

En cuanto a la cuantía de las prestaciones económicas corresponde acordarlas al Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la

¹⁷ Artículo 15 Ley de Dependencia.

¹⁸ Artículo 17 Ley de Dependencia, que después se desarrollan en los artículos 21 y ss.

¹⁹ Artículo 18 Ley de Dependencia.

Dependencia, para su aprobación posterior por el Gobierno mediante Real Decreto.

Por otra parte, muchas situaciones de dependencia son objeto de regulaciones sectoriales que dispensan prestaciones específicas. En este sentido, cuando se perciban prestaciones de análoga naturaleza y finalidad, la Ley de Dependencia prevé una deducción de la cuantía de la prestación económica que se perciba de cualquier otra prestación de análoga naturaleza y finalidad establecida en los regímenes públicos de protección social²⁰.

Finalmente, en cuanto a la financiación del Sistema, contribuyen a la misma la Administración del Estado en exclusiva para el nivel de protección mínimo, la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas conjuntamente para el nivel de protección medio²¹ y las Comunidades Autónomas en exclusiva, para el caso de un nivel de protección adicional.

Si bien, las situaciones de dependencia son distintas y se clasifican en tres grados en función de su mayor complejidad. Por otra parte, también la capacidad económica de los posibles beneficiarios es distinta y este es un criterio que tiene en cuenta la Ley a la hora de establecer las cuantías de las prestaciones económicas, así como también a la hora de establecer la participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones²². Se tendrá en cuenta cuál

²⁰ Artículo 31 Ley de Dependencia. En particular, se deducirán el complemento de gran invalidez regulado en el artículo 139.4 de la Ley General de la Seguridad Social, Texto Refundido aprobado por Real Decreto legislativo 1/1994, de 20 de junio, el complemento de la asignación económica por hijo a cargo mayor de 18 años con un grado de minusvalía igual o superior al 75%, el de necesidad de otra persona de la pensión de invalidez no contributiva, y el subsidio de ayuda a tercera persona de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos (LISMI).

²¹ Si bien, los Convenios que se suscriban entre la Administración General del Estado y cada una de las administraciones de las Comunidades Autónomas serán los que determinen las obligaciones asumidas por cada una de las partes para la financiación de los servicios y prestaciones del Sistema. Dichos Convenios, que podrán ser anuales o plurianuales, recogerán criterios de reparto teniendo en cuenta la población dependiente, la dispersión geográfica, la insularidad, emigrantes retornados y otros factores; y podrán ser revisados por las partes (artículo 32.3 Ley de Dependencia).

²² En este sentido, se tiene en cuenta el tipo y coste del servicio, así como la capacidad económica personal del beneficiario (artículo 33 Ley de Dependencia).

es la renta y patrimonio del beneficiario, pero también que ningún beneficiario puede dejar de recibir atención por falta de recursos. Y la aportación concreta de los beneficiarios será establecida por el Gobierno y las Comunidades Autónomas en el Consejo Territorio.

Además, se prevé que el desarrollo del SAAD sea gradual, y se hará de forma progresiva durante ocho años, con arreglo al calendario establecido en la Ley. Conforme al mismo²³:

- El primer año se reconocerá el derecho de acceder a las prestaciones a quienes sean valorados en el grado III (niveles 1 y 2).
- El segundo y tercer año, a quienes sean valorados en el grado II, nivel 2.
- El tercer y cuarto año, a quienes sean valorados en el grado II, nivel 1.
- El quinto y sexto año, a quienes sean valorados en el grado I, nivel 2.
- El séptimo y octavo año, a quienes sean valorados en el grado I, nivel 1.

IV. EL SISTEMA PARA LA PROTECCIÓN DE LA AUTONOMÍA Y DEPENDENCIA EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

1. La competencia de las Comunidades Autónomas y el reconocimiento expreso de los derechos sociales de las personas dependientes

La aplicación de la Ley de Dependencia estatal, requiere la regulación autonómica de toda una serie de materias que son competencia de las Comunidades Autónomas. Tales como el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia; el régimen de incompatibilidad entre las prestaciones y los servicios; o bien, regular la gestión de las prestaciones económicas para la aplicación del SAAD en la Comunidad Autónoma²⁴.

²³ Disposición final primera de la Ley de Dependencia.

²⁴ Las prestaciones establecidas en la Ley de Dependencia, que pueden tener la naturaleza de servicios y de prestaciones económicas, se integran en el Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma.

El artículo 149.1.20^a CE establece la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de asistencia social, aunque éstas en sus respectivos Estatutos se refieren a esta materia utilizando otros términos, que, no obstante, todos ellos vienen a referirse a las materias propias de los servicios sociales²⁵. Todas las Comunidades Autónomas han recogido en sus Estatutos de Autonomía la competencia en esta materia. Si bien, hemos de distinguir entre dos grupos de Estatutos de Autonomía según hagan o no referencia expresa a las situaciones de dependencia. De un lado, los Estatutos de Autonomía no reformados y los Estatutos de Autonomía que han sido objeto de modificación; de otro lado, los Estatutos de Autonomía que han sido objeto de una reforma integral y como consecuencia, sustituidos entre los años 2006 y 2007. Sólo en estos últimos se recoge expresamente la referencia a las situaciones de dependencia²⁶.

El primer grupo de Estatutos reconoce con carácter general los derechos y libertades fundamentales que establece la Constitución Española y la cláusula general que obliga a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impiden o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Es el caso de los Estatutos de las Comunidades Autónomas de Galicia²⁷, el País Vasco²⁸, Navarra²⁹, (cuyos Estatutos no han sido reformados), Cantabria, Canarias, Madrid, Asturias, Castilla La Mancha, Murcia, entre otras, o también los de las Ciudades

²⁵ Véase TORRES LÓPEZ, M.A., “Régimen jurídico administrativo de las personas con discapacidad”, *op. cit.*, pp. 177.

²⁶ Si bien, un caso especial lo constituye el Estatuto Valenciano, que ha sido objeto de reforma en 2007, sin llegar a ser sustituido.

²⁷ Ley Orgánica 1/1981, de 6 abril, Estatuto de Autonomía de Galicia: Artículo 27.23, atribuye la competencia exclusiva en materia de asistencia social.

²⁸ Ley Orgánica 3/1979, de 18 diciembre, Estatuto de Autonomía del País Vasco: Artículo 10.12, atribuye la competencia exclusiva en materia de asistencia social.

²⁹ Ley Orgánica 13/1982, de 10 agosto, Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra: Artículo 44.17, atribuye competencia exclusiva en materia de asistencia social.

de Ceuta y Melilla³⁰. En todos ellos, se asumen las competencias exclusivas en materia de asistencia social y bienestar social, aunque expresamente se extiende de la competencia, según los casos, a la promoción y ayuda a la tercera edad, emigrantes, minusválidos y demás grupos sociales necesitados de especial atención, incluida la creación de centros de protección, inserción y rehabilitación. Si bien, en ninguno de ellos hay referencia alguna a la atención de las situaciones de dependencia.

Los nuevos Estatutos de Autonomía, esto es, aquellos que han sido objeto de una reforma integral entre los años 2006 y 2007, incluido el Estatuto de la Comunidad Autónoma de Valencia, no se limitan a asumir la competencia exclusiva en materia de asistencia social, donde reside la legitimación para realizar actuaciones en este ámbito, sino que, con acertado criterio, sí reconocen expresamente la necesidad de atender estas situaciones de dependencia y lo hacen, a través del reconocimiento de un verdadero derecho de acceso a los servicios sociales, inspirador y principio rector de las políticas públicas en la materia. Es el caso de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Cataluña, Aragón, Islas Baleares, Castilla y León. En todos ellos se parte del reconocimiento de todos los derechos y libertades reconocidos en la Constitución Española, y expresamente se dice que los derechos y principios reconocidos en el Estatuto de que se trate no supondrán una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes.

2. El reconocimiento de los derechos de las personas dependientes en el Estatuto de Autonomía para la Comunidad Autónoma de Andalucía³¹

En Andalucía esto supone dotar de un específico contenido de desarrollo el enunciado del artículo 24 y 37 del texto de nuestro nuevo Estatuto de Autonomía aprobado también en noviembre de 2006.

³⁰ Ley Orgánica 1/1995, de 13 marzo, Estatuto de Autonomía de Ceuta: Artículo 21.1.18^a, competencia en materia de asistencia social; la competencia de la ciudad de Ceuta comprenderá las facultades de administración, inspección y sanción, y, en los términos que establezca la legislación general del Estado, el ejercicio de la potestad normativa reglamentaria (artículo 21.2). Del mismo modo y en el mismo sentido se establece para la Ciudad de Melilla, a través de la Ley Orgánica 2/1995, de 13 marzo, Estatuto de Autonomía de Melilla (artículo 21.1.18^a y 2).

³¹ En adelante nos referiremos a la Comunidad Autónoma de Andalucía con el término “Andalucía”.

Con carácter general, el artículo 23 del Estatuto, se refiere a la garantía pública del derecho de todos a acceder en condiciones de igualdad a las prestaciones de un sistema público de servicios sociales. Sobre esta materia tienen la competencia las Comunidades Autónomas, quienes han regulado su propia normativa de servicios sociales³².

Con carácter más específico, el artículo 24 se refiere a las personas con discapacidad o dependencia, a las que se les reconoce el derecho a acceder, en los términos que establezca la ley, a las ayudas, prestaciones y servicios de calidad con garantía pública necesarios para su desarrollo personal y social.

Por otra parte, en el artículo 37 del Estatuto, se establecen los principios rectores de las políticas públicas que deben tender a garantizar y asegurar el ejercicio de los derechos; en concreto los que afectan más directamente a la materia que nos ocupa son los siguientes:

- La prestación de unos servicios públicos de calidad.
- El acceso de las personas mayores a unas condiciones de vida digna e independiente, asegurando su protección social e incentivando el envejecimiento activo y su participación en la vida social, educativa y cultural de la comunidad.
- La especial protección de las personas en situación de dependencia que les permita disfrutar de una digna calidad de vida.
- La autonomía y la integración social y profesional de las personas con discapacidad, de acuerdo con los principios de no discriminación, accesibilidad universal e igualdad de oportunidades, incluyendo la utilización de los lenguajes que les permitan la comunicación y la plena eliminación de las barreras.
- El uso de la lengua de signos española y las condiciones que permitan alcanzar la igualdad de las personas sordas que opten por esta lengua, que será objeto de enseñanza, protección y respeto.

Amparándose con ello una necesaria potenciación de la aplicación de las nuevas tecnologías en la mejora no sólo de la calidad de los servicios públicos prestados en general (artículo 37.1º EAAnd), sino de la protección a la situaciones de dependencia en particular.

³² A la Comunidad Autónoma de Andalucía le corresponde la competencia exclusiva en materia de servicios sociales, conforme a lo dispuesto en el artículo 61.1.a) de su Estatuto de Autonomía.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía³³, uno de los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma en aras de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, siempre en defensa del interés general, es “la especial atención a las personas en situación de dependencia”, así lo establece el artículo 10.3.15º EAA. Y más adelante, reconoce entre los principios rectores de las políticas públicas, la especial protección de las personas en situación de dependencia que les permita disfrutar de una digna calidad de vida. Lo hace en el artículo 37.4º, y de forma independiente al reconocimiento de otros principios rectores relacionados como son: de un lado, el acceso de las personas mayores a unas condiciones de vida digna e independiente, asegurando su protección social e incentivando el envejecimiento activo y su participación en la vida social, educativa y cultural de la comunidad (artículo 37.3º); y, de otro lado, la autonomía y la integración social y profesional de las personas con discapacidad, de acuerdo con los principios de no discriminación, accesibilidad universal e igualdad de oportunidades, incluyendo la utilización de los lenguajes que les permitan la comunicación y la plena eliminación de las barreras (artículo 37.5º).

Además, expresamente se reconocen en artículos independientes:

1) El derecho de las personas mayores a recibir de los poderes públicos de Andalucía una protección y una atención integral para la promoción de su autonomía personal y del envejecimiento activo, que les permita una vida digna e independiente y su bienestar social e individual, así como a acceder a una atención gerontológica adecuada, en el ámbito sanitario, social y asistencial, y a percibir prestaciones en los términos que establezcan las leyes³⁴.

2) El derecho de las personas con discapacidad y “las que estén en situación de dependencia” a acceder, en los términos que establezca la ley, a las ayudas, prestaciones y servicios de calidad con garantía pública necesarios para su desarrollo personal y social³⁵.

³³ Ley Orgánica 2/2007, de 19 marzo, Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

³⁴ Artículo 19 EAA.

³⁵ Artículo 24 EAA.

A su vez, se establece como garantía de la efectividad de los principios rectores, su carácter informador de las normas legales y reglamentarias andaluzas, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, y podrán ser alegados ante los jueces y tribunales de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen³⁶. Y corresponde a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía adoptar las medidas necesarias para el efectivo cumplimiento de estos principios, mediante el impulso de la legislación pertinente, la garantía de una financiación suficiente y la eficacia y eficiencia de las actuaciones administrativas.

3. La estructuración del Sistema en Andalucía

La Ley de Servicios Sociales de Andalucía, Ley 2/1988, de 4 de Abril, tiene por objeto la regulación en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, mediante el ejercicio de una acción administrativa coordinada, un sistema público de Servicios Sociales, con el fin de poner a disposición de las personas y grupos en que se integran, recursos, acciones y prestaciones para el logro de su pleno desarrollo, así como la prevención, tratamiento y eliminación de las causas que conducen a su marginación³⁷.

El Sistema se estructura en torno a dos modalidades de Servicios:

- a) Los Servicios Sociales Comunitarios, que son los que constituyen la estructura básica del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, y cuya finalidad es lograr unas mejores condiciones de vida para el pleno desarrollo de los individuos y de los grupos en que se integran, mediante una atención integrada y polivalente.
- b) Los Servicios Sociales Especializados, que son aquellos que se dirigen hacia determinados sectores de la población que, por sus condiciones o circunstancias, necesitan de una atención específica, y se estructuran territorialmente de acuerdo con las necesidades y características propias.

La articulación de las competencias en materia de servicios sociales ha de hacerse teniendo en cuenta las competencias locales. Veremos, además, que en materia de dependencia la real puerta de entrada al SAAD es desde el ámbito local.

³⁶ Por otra parte, es la garantía que establece la Constitución en el artículo 53.3, respecto de los principios rectores de la política social y económica.

³⁷ Artículo Primero de la Ley.

En cuanto a las competencias para llevar a cabo este Sistema publico de servicios sociales, la Ley diferencia las correspondientes a la Administración Autonómica, a las Diputaciones Provinciales y a los Ayuntamientos³⁸. De acuerdo con ello:

1.- Corresponde a la Administración Autonómica:

- La planificación general de los Servicios Sociales.
- La coordinación de actuaciones y programas entre sus propios Departamentos, con las distintas Administraciones Públicas y con los sectores de la iniciativa social.
- El establecimiento de prioridades que haga efectiva la coordinación de la política de inversiones y servicios de las Corporaciones Locales.
- La supervisión y control del cumplimiento de la normativa respecto de los servicios prestados tanto por Instituciones públicas como privadas.
- La determinación de los criterios generales para la participación de los usuarios en los Servicios Sociales.
- La gestión, a través del Instituto Andaluz de Servicios Sociales de los Servicios Sociales propios que requieran su prestación supraprovincial.
- La promoción y realización de investigaciones y estudios y actividades formativas.
- La asistencia y asesoramiento técnico a las entidades públicas o de iniciativa social que lo soliciten.
- La creación y organización del Registro de Entidades y Centros de Servicios Sociales en Andalucía.
- La tutela y alta dirección de los entes y organismos, dependientes de la Administración Autonómica y que desarrollen tareas en el campo de los Servicios Sociales.

2.- Corresponde a las Diputaciones Provinciales, al margen de las competencias que tengan atribuidas legalmente con el carácter de propias, las siguientes con el carácter de competencias delegadas por la Junta de Andalucía:

³⁸ Es extensa la bibliografía en materia de servicios sociales y competencias de las Administraciones Públicas. Entre la más reciente y con carácter específico sobre la Comunidad Autónoma de Andalucía, véase GONZÁLEZ JAIME, E., *Competencias de las Entidades Locales de Andalucía sobre servicios sociales*, ed. Iustel, 2009.

- Gestión de los Centros y establecimientos de Servicios Sociales especializados de ámbito provincial y supramunicipal.
- Coordinación y gestión de los Centros de Servicios Sociales Comunitarios, y de los de Servicios Sociales Especializados de ámbito local, en los municipios de hasta 20.000 habitantes.
- Ejecución y gestión de los programas de Servicios Sociales y prestaciones económicas que le pueda encomendar el Consejo de Gobierno.

3.– En cuanto a los Ayuntamientos, junto a la competencia propia que en materia de Servicios Sociales les corresponde ejercer en su ámbito territorial, conforme a lo dispuesto en la LRBRL y dentro del marco de la LSSA, también serán competencias por delegación de la Junta de Andalucía las siguientes:

- La gestión de los Centros de Servicios Sociales Comunitarios en los municipios de más de 20.000 habitantes.
- La gestión de los Centros de Servicios Sociales Especializados de ámbito local, en los municipios de más de 20.000 habitantes.
- La ejecución de los programas de Servicios Sociales y prestaciones económicas que pudiera encomendarles el Consejo de Gobierno.

Junto a las competencias, en el nivel organizativo de gestión y participación, más nos interesa este último, hemos de mencionar los siguientes:

- a) La Fundación Andaluza de Servicios Sociales.
- b) En cuanto a la participación distinguir:

1.– De un lado, el Consejo Andaluz de Servicios Sociales, como órganos de participación, de naturaleza consultiva y asesora y en el que están representadas la Administración autonómica y las Corporaciones locales, amén de otras organizaciones y colectivos relacionados.

2.– De otro lado, a nivel provincial y municipal, los Consejos de Servicios Sociales.

Entre las funciones que tienen atribuidas estos Consejos de Servicios Sociales, destacamos la de emitir los dictámenes que le sean solicitados por entidades competentes en la materia, cada uno en su ámbito territorial propio, tratándose de los Consejos de ámbito local, quienes también deberán contribuir a suscitar la participación de la población en la definición de las necesidades sociales.

Para la consecución de estas funciones la Consejería competente en materia de Servicios Sociales, deberá facilitar la documentación y medios necesarios.

El interés en destacar los órganos de participación estriba en dar respuesta a algunas cuestiones que se plantean en la aplicación efectiva de la Ley de Dependencia, cuando las competencias formalmente corresponden a la Administración Autonómica, pero, sin embargo, son las Administraciones Locales las que determinarán el verdadero acceso al sistema, a través de la elaboración del Programa Individual de Atención.

V. FORMA DE GESTIÓN DEL SAAD EN ANDALUCÍA. LA AGENCIA ANDALUZA PARA LA DEPENDENCIA

1. La articulación del SAAD en la Comunidad Autónoma de Andalucía: la organización administrativa específica

La LD estatal ha sido desarrollada por el Decreto 168/2007, de 12 de Junio, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las Prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, así como los órganos competentes para su valoración.

Desde la perspectiva de la organización administrativa, hemos de partir de la Ley 9/2007, de 22 de Octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, que conforma la tipología de entes instrumentales de esta Comunidad Autónoma. Y para el tema concreto que estudiamos, su disposición adicional sexta, en tanto en cuanto, en ella se autoriza la creación de la Agencia para la Atención a la Dependencia en Andalucía.

Y, por otra parte, el Decreto 122/2008, de 29 de Abril, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, cuya disposición transitoria primera se refiere a la gestión del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Andalucía y los órganos competentes hasta tanto se cree la Agencia para la atención a la Dependencia.

De acuerdo con lo expuesto podemos diferenciar dos formas de gestión diferentes. En primer lugar, una gestión de carácter transitorio a través de las Delegaciones provinciales de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social. Y, en segundo lugar, la gestión definitiva del SAAD a través de la Agencia Andaluza para la Atención de la Dependencia.

En cuanto a la primera, los órganos competentes con asunción de las funciones específicas en la materia son la Consejería de Igualdad y Bienestar Social y sus Delegaciones provinciales y los Servicios Sociales Comunitarios.

Se erige en principio fundamental de organización y relación entre la Administración Autonómica y las Entidades Locales el de la coordinación y cooperación interadministrativa, así como también como medio para conseguir la eficacia administrativa en la gestión de los servicios públicos.

Sobre esta base, y de acuerdo con la normativa sobre dependencia, a la Comunidad Autónoma de Andalucía le corresponden las competencias en materia de:

- La valoración de la situación de dependencia.
- La resolución de los procedimientos para el reconocimiento de la situación de dependencia.
- La prescripción de servicios y prestaciones.
- La gestión de las prestaciones económicas establecidas en la Ley de Dependencia.

En concreto, ejercen estas competencias las Delegaciones Provinciales de la Consejería competente en materia de servicios sociales. Si bien, el correcto ejercicio de éstas exige la necesaria coordinación con la Administración Local, en tanto en cuanto, la propia norma exige la participación de las Entidades Locales en el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y, en su caso, del derecho a las prestaciones del SAAD, en los términos establecidos en la Ley de Dependencia y normativa autonómica. Además, a los Servicios Sociales Comunitarios correspondientes al Municipio de residencia de las personas solicitantes les corresponde iniciar la tramitación del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y, en su caso, del derecho a las prestaciones del SAAD, así como la elaboración de la propuesta de Programa Individual de Atención. De lo dispuesto en éste dependerán las intensidades de los servicios³⁹.

Aún disponiendo de las más amplias competencias las Delegaciones Provinciales de la Consejería competente en materia de servicios sociales, lo cier-

³⁹ Con carácter general, véase PÉREZ CASTILLO, R., *El procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia: perspectivas de desarrollo y de futuro en el marco del Estado del Bienestar Social en la Comunidad Autónoma Andaluza*, ed. Instituto Andaluz de Administración Pública, 2009.

to es que la efectividad del Sistema va a depender de la actuación llevada a cabo por la Administración Local. Ello se deduce de los trámites del procedimiento:

1.- El procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia es un procedimiento que se inicia a instancia de parte interesada, a través de la correspondiente solicitud que debe presentarse en los servicios sociales comunitarios correspondientes al municipio de residencia de la persona solicitante⁴⁰.

2.- Los servicios sociales comunitarios remitirán la solicitud, una vez completada en plazo, al órgano de valoración (dentro de cada delegación provincial se ha creado un Servicio de Valoración de la Dependencia) que será quien determine el momento en que acudirán al domicilio del solicitante para realizar la valoración según el baremo formalmente aprobado⁴¹. Los órganos de valoración serán los encargados de determinar el grado y nivel de la dependencia. Están formados por el personal definido en la correspondiente relación de puestos de trabajo, perteneciente a las áreas social o sanitaria, e integrado en la estructura administrativa de la respectiva Delegación Provincial de la Consejería competente en materia de servicios sociales. En cada Delegación Provincial de la Consejería competente en materia de servicios sociales existirá un Servicio de Valoración que se constituye como un órgano de valoración.

Por otra parte, para la determinación del grado y nivel de dependencia de la persona interesada, el órgano de valoración debe tener en cuenta varios informes:

- a) El informe sobre la salud que él mismo debe recabar conforme al modelo que se establezca. Debemos preguntarnos: ¿quién establece el modelo? ¿A quién se recaba el informe?
- b) El informe sobre el entorno en el que viva el interesado y, en su caso, las ayudas técnicas, órtesis y prótesis que le hayan sido prescritas. Debemos nuevamente preguntarnos: ¿A quién se le pide ese informe?
- c) Informes complementarios o aclaratorios que, de modo excepcional, puede el órgano de valoración solicitar. De nuevo: ¿A quién?

⁴⁰ Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 38.4 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

⁴¹ Baremo aprobado por el Real Decreto 504/2007, de 20 de Abril.

- d) Igualmente puede recabar de los Servicios Sociales Comunitarios, o de otros organismos, los informes médicos, psicológicos o sociales pertinentes cuando el contenido de los antecedentes obrantes en el expediente o las especiales circunstancias de la persona interesada así lo aconsejen.

Como hemos comentado anteriormente, los Consejos Provinciales y Municipales de Servicios Sociales tienen entre sus funciones la de emitir los dictámenes que le sean solicitados por entidades competentes en la materia. Cabe interpretar que tales informes que solicite el órgano de valoración, lo haga a quien tiene competencia sobre ello, en el ámbito territorial que corresponda.

3.- Una vez concluida la valoración de la situación de dependencia el órgano de valoración eleva al titular de la correspondiente Delegación Provincial de la Consejería competente en materia de servicios sociales, propuesta de resolución conteniendo el dictamen sobre el grado y nivel de dependencia, con especificación de los servicios y prestaciones que la persona pueda requerir. El Delegado Provincial dictará la correspondiente resolución, indicando el grado y nivel de dependencia de la persona solicitante, la efectividad del derecho a las prestaciones de dependencia conforme al calendario establecido en la Ley de Dependencia; así como también los servicios o prestaciones que, en su caso, correspondan a la persona interesada de acuerdo con su grado y nivel de dependencia.

Si en el plazo de tres meses, desde la entrada de la solicitud en el Registro de Servicios Sociales Comunitarios que corresponda, no se ha notificado resolución expresa, se entiende desestimada la solicitud.

4.- La resolución de reconocimiento de la situación de dependencia tendrá validez en todo el territorio del Estado y deberá comunicarse a los Servicios Sociales Comunitarios correspondientes al municipio de residencia de la persona interesada. Su eficacia quedará demorada hasta la aprobación del correspondiente Programa Individual de Atención.

De manera que, iniciado y terminado el procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia, así como la determinación de los derechos y prestaciones que correspondan, aún queda demorada la eficacia a la aprobación del denominado Programa Individual de Atención.

Y es que corresponde a los Servicios Sociales Comunitarios elaborar la propuesta de Programa Individual de Atención correspondiente a la persona

beneficiaria. Para ello y con la documentación exigida al interesado, deberán realizar un informe social en el que se detalle la situación social, familiar y del entorno de la persona en situación de dependencia. En el plazo máximo de dos meses, deberán remitir a la Delegación Provincial correspondiente, además de la propuesta del Programa Individual de Atención, las declaraciones, documentación acreditativa del trámite de audiencia y el informe social citado.

El Programa Individual de Atención tendrá el siguiente contenido⁴²:

- a) Datos y circunstancias personales y familiares de la persona en situación de dependencia.
- b) Servicio o servicios prescritos, con indicación de las condiciones específicas de la prestación de éste, así como de la participación que en el coste del mismo pudiera corresponder a la persona en situación de dependencia según su capacidad económica.
- c) En su caso, de no ser posible el acceso a un servicio público o concertado de atención y cuidado, prestación económica vinculada al servicio.
- d) Excepcionalmente, prestación económica para cuidados familiares, cuando la persona beneficiaria esté siendo atendida en su entorno familiar y se reúnan las condiciones adecuadas de convivencia y habitabilidad de la vivienda, con indicación de las condiciones específicas de acceso a dicha prestación.
- e) En su caso, prestación económica de asistencia personal, con indicación de las condiciones específicas de acceso a dicha prestación.

El control y seguimiento de la correcta aplicación del Programa Individual de Atención, corresponde a la Delegación Provincial de la Consejería competente en materia de servicios sociales, pero, aún siendo la responsable de esta función, para realizar el seguimiento necesariamente debe contar con la colaboración de los Servicios Sociales Comunitarios correspondientes al municipio de residencia de la persona que se encuentre en situación de dependencia. Lo que también se exige en cuanto al seguimiento de la aplicación de prestaciones, ayudas y beneficios y acción administrativa; esto es, a la Administración de la Junta de Andalucía, a través de sus órganos competentes en cada caso, y los Servicios Sociales Comunitarios les corresponde velar por la correcta aplicación o utilización de los fondos públicos, prestaciones, servicios y cuantos beneficios se deriven del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

⁴² Artículo 18.1 del Decreto 168/2007, de 12 de junio.

De modo que, las Entidades Locales se erigen en el principal motor del Sistema, al tener atribuidas básicamente las competencias de elaboración y seguimiento del Programa Individual de Atención, pues su participación resulta esencial en este ámbito, lo que, por otra parte, es lo más lógico al ser esta la Administración más cercana al ciudadano y disponer del un sistema propio de servicios sociales en su ámbito territorial.

2. La Agencia Andaluza para la Atención a la Dependencia como forma de gestión del Sistema

A. La Administración Instrumental de la Comunidad Autónoma de Andalucía

La Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía⁴³, establece un nuevo modelo organizativo de los entes instrumentales de la Comunidad Autónoma de Andalucía, basado en el concepto de Agencia Administrativa al que ya se refiriera la legislación estatal en la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos y a las que le atribuye un régimen jurídico común y aplicándoles, como técnicas de mayor eficacia y transparencia de la gestión pública, mecanismos de control y responsabilidad por resultados de la gestión del sector público.

Esta Ley determina el régimen jurídico de las Entidades Instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía. La clasificación de estas Entidades Instrumentales diferencia entre las Agencias, de un lado⁴⁴, y las Entidades Instrumentales privadas, esto es, las sociedades mercantiles del sector público andaluz y las fundaciones del sector público andaluz, que en modo alguno podrán disponer de facultades que impliquen el ejercicio.

Por otra parte, ha de tenerse en cuenta la disposición adicional segunda de la LAJA, que se refiere como Administración institucional a las entidades públicas vinculadas con personalidad jurídica propia a las que se les reconoce expresamente por ley independencia funcional o un especial régimen de autonomía respecto de la Administración de la Junta de Andalucía⁴⁵.

⁴³ En adelante LAJA.

⁴⁴ Artículo 52 LAJA, que determina, a su vez, el carácter de Administración institucional de las Agencias, dependientes de la Administración de la Junta de Andalucía.

⁴⁵ Estas entidades se regularán por su normativa específica y supletoriamente por lo establecido con carácter general en la LAJA para los distintos tipos de agencias que resulte de aplica-

Y, por supuesto, hasta tanto no se efectúe su adecuación a las previsiones de la LAJA, se incluyen los Organismos Autónomos y Entidades de Derecho Público que por ley someten su actividad al Derecho Privado, así como los consorcios autonómicos previstos en el artículo 12 LAJA⁴⁶.

B. Los tipos de Agencia en la LAJA

La LAJA convierte el concepto de Agencia en un modelo organizativo genérico, que integra los distintos regímenes jurídicos de Entidades Públicas que conforman la Administración Instrumental de la Junta de Andalucía. Se define como entidad de Derecho Público, de carácter institucional, con personalidad jurídica dependiente de la Administración de la Junta de Andalucía para la realización de actividades de la competencia de la Comunidad Autónoma en régimen de descentralización funcional⁴⁷.

En el Título III LAJA se establece la regulación específica de las Agencias, distinguiendo tres modalidades: las Agencias Administrativas, las Agencias Públicas Empresariales y las Agencias de Régimen Especial.

Básicamente, las Agencias Administrativas y las Agencias Públicas Empresariales vienen a sustituir a los Organismos Autónomos y a las Entidades Públicas Empresariales, respectivamente⁴⁸. La auténtica novedad en este modelo organizativo la representa el nuevo tipo de Agencia denominada Agencia

ción en atención a las características de cada entidad. En lo que se refiere a su régimen económico-financiero, de control y de contabilidad se regulará por lo dispuesto en la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

⁴⁶ La Disposición transitoria única de la LAJA prevé la adaptación de los organismos autónomos y otras entidades a las previsiones de la Ley, así como a los consorcios referidos en el artículo 12; y establece para ello un período transitorio de tres años a partir de su entrada en vigor, en el que el proceso de adecuación debe haber concluido. Adecuación de los organismos autónomos al régimen de las agencias administrativas; adecuación de las entidades de Derecho público previstas en el artículo 6.1 b) de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía al régimen de las agencias públicas empresariales; o bien, en determinadas circunstancias se podrá plantear la adecuación de al régimen de las agencias especiales.

⁴⁷ Artículo 54 LAJA.

⁴⁸ A los que se refieren los artículos 4 y 6 de la Ley 5/1983, de 19 de julio, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

de Régimen Especial, al que responde la futura creación de la Agencia Andaluza para la Atención de la Dependencia prevista en la Disposición Adicional Sexta de la LAJA.

La sección 1ª del Capítulo 2 del Título III LAJA establece las disposiciones comunes del régimen jurídico de las Agencias, con carácter general. Una muy breve referencia a ello nos lleva a destacar los siguientes aspectos:

1. En la esfera de sus competencias le corresponden las potestades administrativas que sean precisas para el cumplimiento de sus fines, y determinadas en sus estatutos.
2. Su creación ha de ser por ley en el caso de las Agencias Administrativas y las Agencias Públicas Empresariales; mientras que la creación de una Agencia de Régimen Especial sólo requiere la autorización previa por ley y se producirá con la aprobación de su estatuto por Decreto.
3. Los Estatutos de la Agencia determinan su efectivo régimen de funcionamiento: órganos de dirección y competencias; funciones y competencias (potestades administrativas); patrimonio y recursos económicos; régimen presupuestario, económico-financiero, de intervención, control financiero, de contabilidad; recursos humanos, patrimonio y contratación).
4. Plan inicial de actuación de las Agencias con un ámbito temporal de cuatro años, en el que se indiquen los objetivos a alcanzar y los recursos humanos, financieros y materiales precisos para su funcionamiento.

Las secciones 2ª y 3ª del mismo capítulo 2, se refieren a las Agencias Administrativas y a las Agencias Públicas Empresariales, respectivamente. Las Agencias Administrativas son aquellas entidades públicas que se rigen por el Derecho Administrativo y a las que se les atribuye, en ejecución de programas específicos de la actividad de una Consejería, la realización de actividades de promoción, prestacionales, de gestión de servicios públicos y otras actividades administrativas⁴⁹.

⁴⁹ Artículos 65 a 67 LAJA. De modo que, para la creación de una Agencia de este tipo debe darse alguno de los siguientes requisitos: a) Necesidad de dotar al servicio o actividad de que se trate de una especial autonomía de gestión respecto de los órganos de la Consejería a los que se encuentre adscrito; b) Existencia de un patrimonio que por su especial volumen o entidad requiera su gestión a través de una entidad con personalidad jurídica; c) Existencia de un servicio susceptible de financiarse en más de un cincuenta por ciento mediante los ingresos que genere su propia actividad (artículo 66).

Las Agencias Públicas Empresariales son entidades públicas a las que se atribuye la realización de actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación. Éstas se rigen por el Derecho Privado, excepto en las cuestiones relacionadas con la formación de la voluntad de sus órganos y con el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas y en los aspectos específicamente regulados en la LAJA, en sus estatutos, en la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía y demás disposiciones de general aplicación⁵⁰.

En ambos casos, las Agencias asumen potestades administrativas necesarias para el cumplimiento de sus fines, si bien, en ningún caso pueden implicar el ejercicio de autoridad. Esta es una de las diferencias con las Agencias de Régimen Especial, a las que se refiere la sección 4^a del capítulo 2, y que define como las entidades públicas a las que se atribuye cualesquiera de las actividades que pueden asumir las anteriores Agencias, siempre que se les asignen funciones que impliquen ejercicio de autoridad y requieran especialidades en su régimen jurídico, sometiéndose al Derecho privado, excepto en las cuestiones relacionadas con la formación de la voluntad de sus órganos y con el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas y en los aspectos específi-

En materia de personal a su servicio, éste puede ser funcionario, laboral, o en su caso, estatutario, en los mismos términos que los establecidos para la Administración de la Junta de Andalucía. Si bien, se pueden establecer excepcionalmente peculiaridades del régimen de personal de la Agencia en las materias de oferta de empleo, sistemas de acceso, adscripción y provisión de puestos y régimen de movilidad de su personal.

⁵⁰ Artículos 68 a 70 LAJA. El personal de las Agencias Públicas Empresariales se rige en todo caso por el Derecho Laboral y será seleccionado mediante convocatoria pública, basada en los principios de igualdad, mérito y capacidad. En cualquier caso, es de aplicación el Estatuto Básico del Empleado Público (Ley 7/2007, de 12 de Abril), cuyo artículo 9.2 determina que “en todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas, corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca”. Además, expresamente la LAJA se refiere al personal directivo de este tipo de Agencias, como el personal que ocupa puestos de trabajo determinados como tales en los estatutos, en atención a la especial responsabilidad, competencia técnica y relevancia de las tareas asignadas siendo su régimen jurídico el previsto en el artículo 13 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, y en la normativa de desarrollo dictada por la Comunidad Autónoma de Andalucía.

camente regulados en esta Ley, en sus estatutos, en la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía y demás disposiciones de general aplicación⁵¹.

Además, el régimen jurídico de actuación y, sobre todo en materia de personal es bien distinto como a continuación nos referiremos en su aplicación a la Agencia Andaluza para la Atención de la Dependencia como Agencia de Régimen Especial.

C. La Agencia para la Atención de la Dependencia como Agencia de Régimen Especial

La gestión del Sistema para la Atención de la Autonomía y Dependencia en Andalucía va a transformarse en una gestión descentralizada a través de una Agencia de Régimen Especial, caracterizada, entre otros aspectos, por las siguientes notas que consideramos más problemáticas en aras de la eficacia de un servicio público y la dispensa de los derechos subjetivos que garantiza el SAAD:

1. Es una entidad de derecho público, con personalidad jurídica propia y dependiente de la Administración de la Junta de Andalucía, para cuyos fines se le asignan funciones que impliquen ejercicio de autoridad. La LAJA exige que la configuración de una Agencia de este tipo se justifique, además de en la atribución de dichas funciones, en que su régimen jurídico requiera ciertas especialidades. El problema está en la determinación de dichas especialidades de su régimen jurídico a las que alude el artículo 71.1 LAJA. En este sentido, al no diferenciarse sustancialmente de los otros dos tipos de Agencia, las especialidades hay que encontrarlas en la incorporación de las técnicas de gestión y control por objetivos, en concreto: el contrato plurianual de gestión, el plan de acción anual y la comisión de control.
2. A diferencia de las otras Agencias, es suficiente para su creación con una autorización previa por Ley, siempre y cuando se describa en la misma su objeto y fines generales.

La disposición adicional sexta de la LAJA comprende dicha autorización para la creación de la Agencia para la Atención a la Dependencia en Andalu-

⁵¹ Artículos 71 a 74 LAJA.

cía, como Agencia de régimen especial, determinando su adscripción a la Consejería competente en materia de servicios sociales. El objeto y los fines generales los describe muy sintéticamente: “la gestión de los servicios de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia en Andalucía”, pero que han de entenderse suficientes para cumplir con la previsión legal. Posteriormente, con la aprobación de su Estatuto por decreto del Consejo de Gobierno y a propuesta conjunta de las personas titulares de las Consejerías competentes en materia de Administración Pública y de Hacienda, se produce la creación de la Agencia.

3. Especialidades de régimen jurídico:

a) El contrato plurianual de gestión. La Agencia Andaluza para la Atención a la Dependencia, debe elaborar un contrato plurianual de gestión en el que se definan:

- Los objetivos a perseguir.
- Los resultados a obtener.
- La gestión a desarrollar.

Además de otros extremos relativos a:

- Los recursos personales, materiales y presupuestarios a aportar para la consecución de los objetivos.
- Los efectos asociados al grado de cumplimiento de los objetivos establecidos. Ello en cuanto a la exigencia de responsabilidad por la gestión de los órganos ejecutivos y del personal directivo, así como el montante de masa salarial destinada al complemento de productividad o concepto equivalente del personal laboral.

Por supuesto, que el margen de apreciación de dichos efectos es muy amplio y su mayor o menor exigencia traducida en mayor o menor responsabilidad, dependerá de lo que se quiera acordar por el Consejo de Gobierno al definir el contrato plurianual de gestión, pues es este órgano el que tiene la competencia para aprobar el contrato de gestión de las agencias de régimen especial.

– Otros extremos que se establezcan mediante orden conjunta de las Consejerías competentes en materia de Administración Pública y de Hacienda, en la que se determinará, asimismo, el procedimiento de elaboración, contenido y efectos.

La actuación de la Agencia se produce con arreglo al plan de acción anual bajo la vigencia y conforme al contrato plurianual de gestión.

b) La comisión de control.

Como técnica de control de la eficacia de la Agencia, dispone la Ley que se creará una comisión de control. Previsión, desde luego, acertada. Si bien, la eficacia del control es difícil de precisar cuando la composición de la misma depende de lo que se determine en los estatutos. Esta comisión tiene la función de informar sobre la ejecución del contrato de gestión y, en general, sobre todos aquellos aspectos relativos a la gestión económico-financiera que deban conocer los órganos de gobierno de la agencia y que se determinen en los estatutos.

4. Régimen de personal⁵².

En principio, el personal de la Agencia se rige por el Derecho laboral, salvo las funciones que impliquen ejercicio de autoridad que serán desempeñadas por personal funcionario, que se rige por la normativa aplicable en materia de función pública.

Lo más llamativo es la atribución a este tipo de Agencias de competencias propias en materia de oferta de empleo, sistemas de acceso, adscripción, provisión de puestos y movilidad de su personal, conforme a dos pautas:

1. La oferta de empleo de la agencia se integrará en la correspondiente oferta de empleo público de la Administración de la Junta de Andalucía.

2. La selección del personal se realizará mediante convocatoria pública, de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad, respetando la reserva en el acceso al empleo público de las personas con discapacidad.

Pero lo que más incertidumbre genera es la posibilidad de que la Agencia seleccione a su personal laboral a través de sus propios órganos de selección. De manera que, aunque las convocatorias de selección de personal funcionario se efectúe normalmente por la Consejería a la que se encuentre adscrita la Agencia, excepcionalmente, también puede hacerse por la propia Agencia, previa autorización, en todo caso, de la Consejería competente en materia de función pública.

⁵² Artículo 74 LAJA.

En la actualidad esta es una de las mayores incertidumbres que genera esta forma de gestión, sobre todo en lo que respecta a las competencias que se le atribuyen a la Agencia, de un lado, y las expectativas del personal que está sosteniendo el SAAD en el período transitorio, que no tiene garantía alguna en la continuidad de la prestación de sus servicios.

En cuanto a los conceptos retributivos del personal funcionario, serán los establecidos en la normativa de función pública de la Administración de la Junta de Andalucía y sus cuantías se determinarán en el marco del correspondiente contrato de gestión. Las condiciones retributivas del personal laboral se determinan en el convenio colectivo de aplicación y en el respectivo contrato de trabajo.

Uno de los aspectos fundamentales sobre los que se basa la eficacia de la gestión de la Agencia, a modo de incentivo, lo constituye la cuantía de la masa salarial destinada al complemento de productividad o concepto equivalente del personal laboral, al estar en todo caso vinculada al grado de cumplimiento de los objetivos fijados en el contrato de gestión. Asimismo, respecto del personal directivo y el personal no sujeto a la normativa aplicable en materia de función pública, cuyas condiciones retributivas, además de requerir el informe previo y favorable de las Consejerías competentes en materia de Administración Pública y de Hacienda, éstas Consejerías son también competentes para realizar controles específicos sobre la evolución de los gastos de personal y de la gestión de recursos humanos, conforme a los criterios establecidos previamente por las mismas.

D. La modificación por Decreto-Ley 5/2010, de 27 de julio, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de reordenación del sector público

Razones de urgencia y necesidad han provocado la reforma por Decreto-Ley del sector público andaluz, lo que ha afectado también a la Agencia Andaluza para la Atención a la Dependencia; quizás ahora pueda crearse, cuando el Sistema ya ha iniciado su andadura desde hace unos años.

A partir de esta norma, ya no se creará una Agencia específica para la atención a la dependencia en Andalucía, ni tampoco será una Agencia de Régimen Especial, sino que se amplía su campo de acción, extendiéndose a los servicios sociales junto a la dependencia, que también es un servicio social, y se configura como una Agencia Empresarial.

El artículo 18 del Decreto-Ley contempla la creación de la denominada Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, como agencia pú-

blica empresarial, de las previstas en el artículo 68.1.b) de la LAJA; con personalidad jurídica propia, plena capacidad jurídica y de obrar; patrimonio tesorería propios, así como autonomía de gestión; adscrita a la Consejería o Consejerías que se establezca por el Consejo de Gobierno.

La creación de esta Agencia es paralela a la extinción de la de la Fundación Andaluza de Servicios Sociales y de la Fundación para la Atención a las Drogodependencias e Incorporación Social. Subrogándose aquélla en las relaciones jurídicas, bienes, derechos y obligaciones de los que son titulares la Fundación Andaluza de Servicios Sociales y la Fundación para la Atención a las Drogodependencias e Incorporación Social.

En consonancia con ello, la nueva Agencia tiene como objetivos, los propios del Sistema de Atención a la Dependencia, así como la promoción, desarrollo y gestión de recursos de atención social a las personas, a las familias y a los grupos en que éstas se integran para favorecer su bienestar, así como la gestión de recursos y el desarrollo de actuaciones en materia de protección a la infancia; y la atención a las drogodependencias y adicciones; y la incorporación social para la atención a colectivos excluidos o en riesgo de exclusión social.

En cuanto al régimen jurídico de la Agencia varía respecto del anterior configurado en la LAJA y descrito en el apartado anterior, aunque con los mismos interrogantes que antes se planteaban, sobre todo, en relación al personal de la Agencia.

Los Estatutos de la Agencia deben aprobarse antes del 31 de diciembre de 2010. A partir de la entrada en vigor de los Estatutos tendrá lugar la constitución efectiva de la Agencia.

VI. CONCLUSIONES

El Sistema para la Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia es sin duda uno de los mayores retos de los Servicios Sociales en nuestro Estado, sobre todo en la defensa de un nuevo derecho subjetivo que asiste a todas las personas dependientes. La articulación y efectividad del SAAD exige la cooperación y coordinación entre todas las Administraciones Públicas.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía se ha optado, como hemos señalado, por un modelo de gestión descentralizada a través de, en primer lugar, un nuevo tipo de Agencia denominada Agencia de Régimen Especial, carac-

terizada fundamentalmente por su sometimiento al Derecho privado, salvo las excepciones indicadas, propias como entidad de Derecho público que es, para después, sin haber llegado a crearse ésta, sustituirla por una Agencia de objeto más amplio y de régimen distinto, esto es, una Agencia Pública Empresarial, denominada Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía.

Este nuevo modelo de gestión, exige la aglutinación de las competencias en la materia en dicho organismo, de manera que las competencias que actualmente y en diversos aspectos, se concentran en la Consejería de Igualdad y Bienestar Social, así como, las que asume la Fundación Andaluza de Servicios Sociales, sobre todo, en relación con recursos humanos, han de ser asumidas por la Agencia para la Atención de la Dependencia en Andalucía, además de las concentradas en la Fundación para la Atención a las Drogodependencias e Incorporación Social. Ambas fundaciones se extinguirán, subrogándose la nueva Agencia en las relaciones jurídicas de éstas.

El nuevo modelo de gestión puede tener sus ventajas, aunque el tránsito al mismo conlleva ciertas incertidumbres. Ventajas tales como la eficacia de la gestión, al basarse en objetivos a cumplir en un período determinado conforme al contrato plurianual y al plan anual de acción y cuyo incumplimiento puede traducirse en un detrimento de los conceptos retributivos, siempre y cuando se elabore adecuadamente el contrato plurianual de gestión y funcione correctamente la comisión de control.

Las incertidumbres también, siendo la más evidente, la del personal al servicio de la Agencia, formas de selección y las expectativas del personal que en la actualidad interviene en la gestión del Sistema.

Por otra parte, permite la LAJA diversas formas de ejercer las competencias y hemos de mencionar entre éstas la encomienda de gestión. En este sentido, expresamente permite que la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios de la competencia de los órganos administrativos o de las entidades de Derecho Público, por tanto, también de las Agencias, pueda ser encomendada a otros órganos o entidades de la misma Administración. La Agencia puede también ordenar a las sociedades mercantiles y fundaciones del sector público andaluz, la ejecución de actividades o cometidos propios de aquellas, siempre que ejerzan sobre ellas un control análogo al que ejercen sobre sus propios servicios y dichas sociedades y fundaciones realicen la parte esencial de su actividad para la Junta de Andalucía.

Finalmente referirme a una cuestión de gran importancia en todo proceso de reestructuración del sector público que es el régimen de integración del personal, que contempla la disposición adicional cuarta del Decreto-Ley y que afecta al presente caso, cuando el Sistema de Atención a la Dependencia está funcionando a través de las Delegaciones provinciales de la correspondiente Consejería, con un personal variado y contratado con arreglo a diversos tipos de contrato, funcionarios los que menos y personal laboral con cargo a programas los que más. De ahí la incertidumbre que se genera con el nuevo sistema.

En este caso, la integración del personal en las agencias públicas empresariales o de régimen especial que asuman el objeto y fines de las entidades instrumentales públicas o privadas en las que sea mayoritaria la representación y participación de la Administración de la Junta de Andalucía (fundación andaluza de servicios sociales y fundación para la Atención a las Drogodependencias e Incorporación Social), se realizará de acuerdo con un protocolo que adoptará la Consejería competente en materia de Administración Pública, previa consulta y negociación con los órganos de representación del personal y se someterá a informe de los órganos correspondientes de la Consejería competente en materia de Hacienda. Luego habrá que esperar a que lo elabore, eso sí, siguiendo unas reglas determinadas en la misma disposición adicional cuarta y que se sintetizan como sigue:

1. En relación al personal funcionario, su integración en una agencia pública empresarial será voluntaria. En su caso, se integra como laboral, quedando en su Cuerpo en la situación administrativa de servicios en entidades del sector público andaluz. Y se le reconocerá como mérito el trabajo desarrollado en la misma cuando participe en convocatorias de concursos de méritos para la provisión de puestos de trabajo. Así también se le reconocerá por la agencia de destino el tiempo de servicios prestados en la Administración a efectos de la retribución que le corresponda por antigüedad. Cuando reingrese al servicio activo, el tiempo de permanencia en la agencia se le computará a efectos de reconocimiento de trienios.

2. Si se trata de personal laboral procedente de las entidades suprimidas se integrará en la nueva entidad resultante de acuerdo con las normas reguladoras de la sucesión de empresas, y en las condiciones que establezca el citado protocolo de integración, aún no creado. Así también será en el caso del personal laboral de la Administración de la Junta de Andalucía que ocupe puestos de trabajo en las Consejerías afectadas por la reestructuración realizada por este Decreto-Ley, y que desempeñe funciones que sean asumidas por la entidad resultante.

3. El personal laboral de la Administración General de la Junta de Andalucía que se integre en una nueva entidad por aplicación del presente Decreto-Ley, podrá participar en las convocatorias de concursos de traslados que se realicen para el personal laboral al que le sea de aplicación el Convenio Colectivo del personal laboral de la Administración General de la Junta de Andalucía durante los cinco años siguientes a la fecha de integración en la nueva entidad.

4. Los convenios colectivos aplicables a las entidades extinguidas o transformadas y a la Administración General de la Junta de Andalucía seguirán rigiendo los derechos y obligaciones del personal laboral procedente de dichas entidades o de la citada Administración, en tanto se apruebe un nuevo convenio aplicable al mismo.

En cualquier caso, la incertidumbre es mayor, no ya respecto del personal de las fundaciones que se extinguen, al que se le aplican directamente estas reglas, sino respecto del personal, acogido a diverso régimen de contratación, que sirve en la actualidad al Servicio de Atención para la Dependencia.