

3. LA ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA EN ANDALUCÍA

JUAN ROMERO CORONADO

*Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Granada*

 <https://orcid.org/0000-0001-7869-1233>

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA EN ANDALUCÍA. III. LA GESTIÓN DEL SAAD: LA AGENCIA DE SERVICIOS SOCIALES Y DEPENDENCIA DE ANDALUCÍA. IV. PRESTACIONES DEL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA EN ANDALUCÍA. 1. ATENCIÓN A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA. A) RECONOCIMIENTO DE LA SITUACIÓN DE DEPENDENCIA EN ANDALUCÍA. B) PRESTACIONES ECONÓMICAS PARA ATENDER A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA GESTIONADAS POR LA AGENCIA DE SERVICIOS SOCIALES Y DEPENDENCIA DE ANDALUCÍA. C) SERVICIO DE AYUDA A DOMICILIO EN ANDALUCÍA. D) SERVICIO DE ATENCIÓN RESIDENCIAL Y DE CENTROS DE DÍA Y NOCHE EN ANDALUCÍA. 2. PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA EN PERSONAS MAYORES Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD. A) SERVICIO DE TELEASISTENCIA. B) EMISIÓN DE LA TARJETA ANDALUCÍA JUNTA SESENTAYCINCO. C) OTRAS PRESTACIONES PARA LA PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA EN PERSONAS MAYORES Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD. 3. APOYO A LAS PERSONAS QUE EJERCEN LOS CUIDADOS NO PROFESIONALES. 4. MEDIDAS ENCAMINADAS A LA DETECCIÓN Y ASESORAMIENTO EN MATERIA DE VIOLENCIA DE GÉNERO Y MALTRATO EN PERSONAS MAYORES Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD. V. CONCLUSIONES. VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Una vez planteadas las bases para la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, por la propia Ley 39/2006, la aplicación efectiva de las medidas ha requerido de la estructura organizativa propia del Estado Autonómico con la finalidad de garantizar el reconocimiento de las prestaciones establecidas en la misma. En consecuencia, a raíz de esa derivación estatal, la Comunidad Autónoma de Andalucía, en asunción de sus responsabilidades, ha venido atribuyéndose la gestión de estas medidas mediante la dotación de los recursos públicos correspondientes, bien mediante la transferencia de rentas económicas o, bien, a través de la prestación directa de servicios, por parte de las propias entidades administrativas o mediante la concertación con entidades privadas o particulares que se encargan de la realización de estos servicios.

Esta situación se vio particularmente puesta en cuestión como consecuencia de las repercusiones que tuvieron las medidas de ajuste económico como consecuencia de la crisis económica concatenada que se ha venido produciendo en el país durante un largo periodo de tiempo. Este hecho ha dinamitado las posibilidades de implantación de la Ley de Dependencia en Andalucía limitando su desarrollo dentro de una consideración técnica de carácter estrictamente asistencial, frente a un reconocimiento subjetivo universal y, a la primacía de una gestión burocrática particularmente determinista frente a la implementación efectiva del derecho de la persona.

Consecuencia de todo ello es un sistema burocratizado donde la gestión se convierte en el eje vertebral sobre el que poder analizar el conjunto de prestaciones y servicios que se otorgan por parte del mismo. El papel de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía resulta imprescindible para poder entender todo el entramado jurídico de la atención a las personas en situación de dependencia en Andalucía. Tomando en consideración sus estatutos y profundizando en los distintos planes plurianuales de gestión se pueden percibir los axiomas fundamentales en los que se estructura el sistema para la autonomía y atención a la dependencia en Andalucía. Partiendo de estos parámetros estandarizados se ha podido arbitrar un elenco prestacional para aproximarse de una

forma, más o menos precisa, a una sistemática de las medidas aplicadas que de partida, a simple vista, resulta compleja y fragmentaria.

II. EL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA EN ANDALUCÍA

La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, consagra el derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, configurando el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia como medio para garantizar su ejercicio en condiciones de igualdad. Dentro de este Sistema adquiere un papel relevante la participación de las Comunidades Autónomas, como pone de manifiesto para el caso andaluz, la inclusión de las prestaciones contempladas en la Ley 39/2006 y en su normativa de desarrollo en la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, consagrando el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía¹.

En Andalucía, actualmente cerca de 220 mil personas se benefician de prácticamente 300 mil prestaciones contempladas en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (en adelante, SAAD), y concretamente más de 130 mil prestaciones están relacionadas con los servicios mencionados objeto del Sistema. El SAAD en esta comunidad autónoma se presenta como un mecanismo para facilitar la prestación de los servicios que son su objeto de actuación, tanto en su ejecución presupuestaria como en la calidad de los mismos.

A través del SAAD se pretende desarrollar un sistema de gestión de calidad aplicado a todas las prestaciones de dependencia de Andalucía. En la línea de mejora continua del SAAD este objetivo de gestión de calidad pretende afectar a todas las prestaciones y permitir una ampliación gradual y paulatina del mismo tanto en las prestaciones económicas; servicio de atención residencial; servicio de centros de día y servicio de prevención y promoción de la autonomía personal². Para lograr este objetivo estratégico de calidad en la gestión de las prestaciones por dependencia se ha planteado por parte de la Junta de Andalucía una serie de objetivos operativos básicos para el buen funcionamiento del SAAD en cuanto institución pública.

Dentro de estos objetivos o instrumentos imprescindibles para garantizar la calidad del Sistema destacan los siguientes:

- Desarrollo de la ética aplicada en el SAAD.

El gobierno de la Junta de Andalucía tiene el firme propósito de impulsar una cultura ética en el Sistema Público de Servicios Sociales, lo que involucra a toda la red de servicios integrada por las Administraciones Públicas, así como por las entidades privadas proveedoras de estos servicios³, incluyendo al SAAD, como no podría ser de otra manera, al ser uno de los referentes de la gestión de las políticas sociales en Andalucía. Para lograr este objetivo resulta imprescindible la medición de la

¹ Sobre la participación de las Comunidades Autónomas en el SAAD véase MALDONADO MOLINA, J.A.: “La protección social de los mayores durante la pandemia del Covid-19. Efectos en su asistencia sanitaria, dependencia, servicios sociales y pensiones”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, núm. 3, 2021, p. 130 y MALDONADO MOLINA, J.A., “La protección a la dependencia en Andalucía”, *Revista Temas Laborales*, núm. 100, 2009, pág. 416.

² Siguiendo los principios de actuación recogidos en el artículo 6 de sus Estatutos, la Agencia tiene implantado un Sistema de Gestión que describe los recursos, estructura, responsabilidades, procesos y protocolos necesarios para lograr una gestión de calidad.

³ En esta línea de trabajo, la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación ha elaborado el documento Estrategia Ética de los Servicios Sociales de Andalucía 2019-2022, en el que se establecen los valores y principios éticos que deben inspirar el desarrollo de la intervención social y de los servicios sociales. Para el despliegue de esta estrategia en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, la ASSDA participa en los grupos de trabajo que se establecen desde la Consejería

satisfacción de las personas atendidas. Y es que, como elemento de entrada para la mejora continua de su gestión, la Agencia necesita conocer la percepción que tienen de dicha gestión las personas usuarias a quienes, de manera directa o indirecta, presta servicio⁴.

Para hacer posible esta medición se arbitran una serie de instrumentos dentro del propio SAAD que contribuyen a la mejora continua de la gestión y a la toma de decisiones en el ámbito de la gestión de la Dependencia, sus servicios y prestaciones, ofreciendo un marco de referencia cuantitativo y cualitativo⁵. Se incluyen aquí una serie de actividades estadísticas sobre Dependencia que se difunden con periodicidad mensual. Un mapa de indicadores clave de la dependencia, este mapa permite conocer, por un lado, las necesidades de los distintos municipios, zonas básicas de servicios sociales, áreas de servicios sociales y provincias y, por otro lado, la cobertura de estos territorios en cuanto a la atención residencial y a los centros de día se refiere.

De esta forma se pretende proporcionar a la Dirección de la Agencia una herramienta que facilite la toma de decisiones. Y por último, un Sistema seguimiento, gestión y control servicios (CPI). La monitorización de la gestión de los servicios incrementa la participación activa entre todos los actores, entidades prestadoras, personas beneficiarias y Administración, minimizando la posibilidad de fraude e incrementando la garantía de los derechos legalmente reconocidos a las personas en situación de dependencia.

- Establecimiento de cauces de gobernanza colaborativa.

Se pretende en este sentido reforzar la participación de las entidades locales en la gestión de las prestaciones por dependencia, así como de las organizaciones que representan a las personas mayores y las personas con discapacidad. En el primero de los casos se plantea el refuerzo de los recursos humanos destinados a atender el SAAD en corporaciones locales. Se trata del control y seguimiento de las personas contratadas y de los importes destinados a dicha contratación con cargo al refuerzo de personal establecido en virtud de los correspondientes Acuerdos de Consejo de Gobierno por los que se distribuyen los créditos entre los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes y las 8 Diputaciones Provinciales de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Las Entidades Locales han de presentar una certificación emitida por su Intervención que justifique el destino de los fondos recibidos. Para ello, cuentan con el plazo de un año, desde la fecha de materialización del pago. En este sentido debe insistirse en que el cumplimiento de los indicadores marcados depende de la actuación de las Corporaciones Locales⁶.

En el segundo, se promueve la participación de las organizaciones que representan a las personas mayores y las personas con discapacidad, de forma particular en la revisión y actualización de los programas de fomento de la autonomía personal y vida independiente. De esta forma, se colabora con la Dirección General de Personas con Discapacidad e Inclusión en la revisión de los

⁴ Actualmente se realiza la medición de la satisfacción de personas usuarias de la TAJ65 y de sus programas asociados; entidades y profesionales de empresas colaboradoras de los programas asociados a la TAJ65; personas usuarias de Teleasistencia y personas usuarias del Programa Incorpora. Se pretende ampliar la medición de la satisfacción a: Personas usuarias del servicio de ayuda a domicilio; Personas usuarias del del servicio de centro de día; Personas usuarias del del servicio de atención residencial y Personas beneficiarias de prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar.

⁵ Vid. MARÍN CASTRO, B., "Implantación del SAAD en el estado de las autonomías: análisis multidimensional en Andalucía". en MONEREO PÉREZ, J.L., MALDONADO MOLINA, J.A. y RUBIO HERRERA, R. (Dirs.), *Prevención y Protección de la Dependencia: un enfoque transdisciplinar*. Ed. Comares, Granada, 2014.

⁶ Debe destacarse que el Acuerdo de 22 de diciembre de 2015, que establece la distribución de los créditos para 2016, y posteriores, prevén que las Entidades Locales deberán aportar la documentación en el plazo de 6 meses desde la materialización del pago. En el Acuerdo de 19 de diciembre de 2017 se añade que una vez abonado el importe previsto y en el plazo de un mes desde la finalización del período financiado, las Entidades Locales deberán presentar una certificación emitida por la Intervención de que los fondos recibidos han sido destinados a la finalidad prevista.

programas existentes de fomento de la autonomía personal y vida independiente, contando con la participación de las entidades especializadas⁷.

- Planificación de las prestaciones de dependencia.

Para lograr el objetivo de estabilidad presupuestaria se establece, en primer lugar, un modelo de seguimiento del gasto destinado a la financiación de las distintas prestaciones económicas y de servicios de la Dependencia y, en segundo lugar, una herramienta de planificación que permita integrar los objetivos presupuestarios con la gestión que se lleva a cabo en los Servicios Territoriales⁸. Por esta razón, se ha diseñado un modelo de estimación y planificación territorial de la gestión de la dependencia que permite establecer una correlación entre la disponibilidad presupuestaria, las directrices marcadas por la Dirección y el número de personas en situación de dependencia atendidas en las distintas prestaciones y en los diferentes sectores. El modelo incorpora una herramienta de reparto provincial basada en un indicador compuesto que integra diferentes indicadores clave y que posibilita la corrección de desigualdades territoriales.

El esquema general de este modelo de financiación del SAAD se conforma a través de cuatro vías principales. El nivel acordado⁹; El nivel mínimo de protección garantizado establecido y financiado por la Administración General del Estado; La aportación de la Comunidad Autónoma y las aportaciones de las personas usuarias. Según establece el Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre, por el que se regula el nivel mínimo de protección, la determinación de las cantidades mensuales a financiar se efectuará considerando el número de personas beneficiarias, grado de dependencia, y número y tipo de prestaciones reconocidas, y en base a la información incorporada al Sistema de Información del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia. Actualmente se está trabajando para implementar un sistema que contribuya, en la medida de lo posible, al seguimiento y control de la financiación recibida en concepto de nivel mínimo de protección y en la homogeneización de los criterios relativos a la determinación de la capacidad económica y la participación en el coste de las prestaciones¹⁰.

Por otra parte hay que tener también en cuenta que las personas beneficiarias de las prestaciones de dependencia participan en el coste de las mismos en un porcentaje variable, en función de su capacidad económica. En materia de determinación de dicha capacidad económica, existe una importante dispersión normativa, así como constatables diferencias en los criterios de gestión aplicados para el cálculo de la misma, en función de los distintos recursos¹¹. Esta situación implica la necesidad de analizar la gestión que se está llevando a cabo en los distintos Servicios Territoriales de la Agencia Andaluza y plantear, con arreglo a la normativa aplicable y a un enfoque adecuado de los criterios de gestión, un documento que clarifique el régimen jurídico y unifique los criterios interpretativos y de gestión aplicables en esta materia. Todo ello para conseguir una gestión coherente y uniforme en todas las provincias.

⁷ Con el fin de fomentar la gobernanza colaborativa se creó, mediante la orden de 26 de febrero de 2014, que modifica la de 30 de agosto de 1996, la Comisión de Participación en materia de concertación con centros de atención especializada a personas mayores y centros de atención especializada a personas con discapacidad, cuya presidencia ostenta la persona titular de la Secretaría General de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía o persona en quien ésta delegue.

⁸ MORENO DE TORO, C., "El sistema para la autonomía y atención para la dependencia en Andalucía", en SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C. (Dir), *Las Prestaciones Españolas por Dependencia en el Derecho de la Unión*, Laborum, Murcia, 2011, p. 151.

⁹ Fue suspendido por la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012.

¹⁰ El Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre, regula el nivel mínimo de protección establecido en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

¹¹ MONEREO PÉREZ, J.L., MARÍA NIEVES MORENO VIDA, MALDONADO MOLINA, J.A., GONZÁLEZ DE PATTO, R.M., *Manual de Derecho de la Dependencia*, Tecnos, Madrid, 2014, p. 274 a 279.

III. LA GESTIÓN DEL SAAD: LA AGENCIA DE SERVICIOS SOCIALES Y DEPENDENCIA DE ANDALUCÍA

La gestión del SAAD en la Comunidad Autónoma de Andalucía se encomienda a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía (en adelante, ASSDA) que se creó por la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público de Andalucía. En el artículo 18 de la Ley 1/2011, de 17 de febrero, se estableció la creación de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía como una agencia pública empresarial de las previstas en el artículo 68.1.b) de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, y determina los fines generales de la misma¹². Según el párrafo 1 del artículo único del Decreto 44/2022 la Agencia goza de personalidad jurídica pública diferenciada, con plena capacidad jurídica y de obrar para el cumplimiento de sus fines, autonomía de gestión, así como patrimonio y tesorería propios, conforme disponga la normativa vigente¹³.

Los Estatutos originarios de la Agencia, que se aprobaron por el Decreto 101/2011, de 19 de abril, dotaron a la ASSDA de las potestades, competencias, funciones y actuaciones necesarias para el cumplimiento de sus fines y la adscriben a la Consejería competente en materia de servicios sociales. De esta forma, la ASSDA quedó adscrita a la Consejería competente en materia de políticas sociales, sin embargo, las actuales circunstancias han provocado que de conformidad con el Decreto 44/2022 esta adscripción no se pueda realizar sin perjuicio de la Consejería competente en materia de adicciones en todo lo relacionado con la dirección, coordinación y gestión de su actividad en materia de drogodependencia y adicciones, así como se establece la adscripción conjunta temporal a ambas consejerías en todo lo relacionado con la dirección, coordinación y gestión de los centros residenciales de mayores, mientras persista la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19¹⁴.

Según el párrafo 3 del artículo 1 del Decreto 44/2022 la ASSDA debe actuar atendiendo a los principios recogidos en el artículo 3 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, inspirándose igualmente en los principios del artículo 25 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, y el artículo 3 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. De esta forma la ASSDA garantiza el carácter público de las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia; La universalidad en el acceso de todas las personas en situación de dependencia, en condiciones de igualdad efectiva y no discriminación, en los términos establecidos por la Ley; La atención a las personas en situación de dependencia de forma integral e integrada; La transversalidad de las políticas de atención a las personas en situación de dependencia; La valoración de las necesidades de las personas, atendiendo a criterios de equidad para garantizar la igualdad real; La personalización de la atención, teniendo en cuenta de manera especial la situación de quienes requieren de mayor acción positiva como consecuencia de tener mayor grado de discriminación o menor igualdad de oportunidades¹⁵.

¹² La creación de esta Agencia es consecuencia de la atribución competencial que realiza el artículo 47.1.1.ª del Estatuto de Autonomía para Andalucía que reconoce la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma sobre la estructura y regulación de los órganos administrativos públicos de Andalucía y de sus organismos autónomos. Por otra parte, el artículo 158 dispone que la Comunidad Autónoma podrá constituir empresas públicas y otros entes instrumentales, con personalidad jurídica propia, para la ejecución de funciones de su competencia.

¹³ MORENO DE TORO, C., “El sistema para la autonomía y atención para la dependencia en Andalucía”, en SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C. (Dir), *Las Prestaciones Españolas por Dependencia en el Derecho de la Unión*, op. cit., pp. 145 a 153.

¹⁴ De conformidad con lo anterior, según el párrafo 2 del artículo único del Decreto 44/2022 la Agencia queda adscrita a la Consejería competente en materia de políticas sociales.

¹⁵ También se garantiza por la ASSDA el establecimiento de las medidas adecuadas de prevención, rehabilitación, estímulo social y mental y la colaboración de los servicios sociales y sanitarios en la prestación de los servicios a los usuarios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia que se establecen en la presente Ley y en las correspondientes normas de las Comunidades Autónomas y las aplicables a las Entidades Locales. Sobre coordinación sociosanitaria en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía ver MALDONADO MOLINA,

En última instancia también desde la Agencia se favorece la participación de la iniciativa privada en los servicios y prestaciones de promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia; La participación del tercer sector en los servicios y prestaciones de promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia; La cooperación interadministrativa; La integración de las prestaciones por dependencia en las redes de servicios sociales de las Comunidad Autónoma Andaluza, en el ámbito de las competencias que tienen asumidas, y el reconocimiento y garantía de su oferta mediante centros y servicios públicos o privados concertados y La inclusión de la perspectiva de género, teniendo en cuenta las distintas necesidades de mujeres y hombres, atendiendo de manera preferente a las personas en situación de gran dependencia.

Los Estatutos originarios de la ASSDA se aprobaron por el Decreto 101/2011, de 19 de abril, y, de esta forma, se configuró, desde su inicio, en el año 2011, como uno de los instrumentos esenciales de gestión de la Dependencia en Andalucía, al ser el eje vertebral del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, ejerciendo, en el marco de sus fines, la gestión de los servicios, recursos y prestaciones de servicios sociales que se le asigna por la Consejería a la que se encuentra adscrita¹⁶.

En el contexto actual, para garantizar las nuevas necesidades de adscripción tras la pandemia, se han modificado sus Estatutos por el Decreto 44/2022, de 15 de marzo, por el que se modifican los Estatutos de la ASSDA aprobados por el Decreto 101/2011, de 19 de abril¹⁷. En su tramitación se ha actuado conforme a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Así, el decreto se dicta de acuerdo con los principios de necesidad y eficacia, atendiendo a una razón de interés general, identifica los fines perseguidos y sirve de instrumento para garantizar su consecución.

En garantía del principio de seguridad jurídica, el decreto resulta coherente con el resto del ordenamiento jurídico, autonómico, nacional y de la Unión Europea, contribuyendo a generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre. En relación con el principio de transparencia, el proyecto de decreto ha sido sometido tanto al trámite de consulta pública previa como a los trámites de audiencia e información pública, mediante su publicación en la sección de transparencia del Portal de la Junta de Andalucía. Por último, en relación con el principio de eficiencia, el decreto no establece ninguna carga añadida, innecesaria o accesorio¹⁸. El decreto 44/2022 contiene las modificaciones imprescindibles para mejorar la eficacia y la eficiencia en la gestión de la ASSDA, teniendo en cuenta sus necesidades actuales y a la vista de la experiencia acumulada en su funcionamiento desde su creación, las actividades asumidas desde entonces y los cambios normativos producidos hasta la fecha, adaptándose a los mismos.

J.A.: "La protección social de los mayores durante la pandemia del Covid-19. Efectos en su asistencia sanitaria, dependencia, servicios sociales y pensiones", *op. cit.*, p. 129-134.

¹⁶ No obstante, sus competencias se han visto afectadas por el Decreto del Presidente 2/2019, de 21 de enero, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías, así como por el Decreto 105/2019, de 12 de febrero, por el que se estableció la estructura orgánica de la Consejería de Salud y Familias y del Servicio Andaluz de Salud, y el Decreto 106/2019, de 12 de febrero, por el que se estableció la estructura orgánica de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación.

¹⁷ Con esta modificación se ha pretendido adecuar su organización y funcionamiento a la doble adscripción prevista en los Decretos 105/2019, de 12 de febrero, y 106/2019, de 12 de febrero, en la redacción dada por el Decreto 228/2020, de 29 de diciembre, al amparo de lo dispuesto en los artículos 56.1 y 68.2 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, y en el marco de los principios generales de organización y funcionamiento de su artículo 3.

¹⁸ De conformidad con lo dispuesto en el artículos 27.8 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a propuesta conjunta de las Consejerías de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación y de Salud y Familias, de acuerdo con el Consejo Consultivo de Andalucía y previa deliberación del Consejo de Gobierno, en su reunión del 15 de marzo de 2022, igualmente, la norma cumple con el principio de proporcionalidad al ser el medio necesario y suficiente para cubrir las necesidades detectadas sin que se establezcan cargas u obligaciones innecesarias o que excedan de los requisitos legales.

En este sentido, además de los cambios necesarios que conlleva el esquema de la doble adscripción, las modificaciones más importantes de los Estatutos de la Agencia afectan a su ámbito competencial y a aspectos organizativos de la misma. En especial, se incorporan expresamente a su catálogo competencial la gestión y el seguimiento del Servicio Andaluz de Teleasistencia, así como la gestión de la Tarjeta Andalucía Junta sesentaycinco y los servicios asociados a la misma, que, dada su relevancia, requieren de un reconocimiento específico como competencia de la Agencia, y se modifica además su estructura directiva¹⁹.

IV. PRESTACIONES DEL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA EN ANDALUCÍA

1. Atención a las personas en situación de Dependencia

Según el punto 5 del artículo único del Decreto 44/2022 la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, para el desarrollo de las actividades de organización y prestación de los servicios necesarios para la gestión del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Andalucía, actuará de acuerdo con los fines que le corresponden, sin perjuicio de las competencias propias de la persona titular de la Consejería o las Consejerías a que esté adscrita y en el marco de la planificación establecida en los planes plurianuales de gestión²⁰.

A su vez, dentro del plan plurianual de Gestión de la ASSDA 2020-2022 en el marco del objetivo estratégico 1.1 relativo a la Mejora de la calidad de vida de las personas se concentran las actuaciones específicas del SAAD. Dentro de este objetivo estratégico se integran a su vez los siguientes objetivos operativos específicos basados en la atención a las personas en situación de dependencia, promoción de la autonomía de las personas mayores y personas con discapacidad, apoyo a las personas que ejercen cuidados no profesionales y atender a las personas mediante teléfonos especializados. Dentro de este plan plurianual se han establecido una serie de medidas por parte de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía destinadas a mejorar la atención de las personas en situación de dependencia, desde el reconocimiento de su situación, hasta la atención de sus necesidades mediante los servicios y prestaciones económicas establecidos en el catálogo de prestaciones incluidos en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

A) Reconocimiento de la situación de Dependencia en Andalucía

En esta actuación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía se incluye el desarrollo y ejecución de la fase de valoración, dentro del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y el derecho a las

¹⁹ Así, se mantiene la Secretaría General, la Dirección del Área de Dependencia y Autonomía pasa a denominarse Dirección del Área de Dependencia y Promoción de la Autonomía, la Dirección del Área de Drogodependencia e Inclusión Social pasa a denominarse Dirección del Área de Adicciones, y se crean la Dirección del Área de Promoción de la Participación, Atención a la Ciudadanía e Inclusión Social y la Dirección del Área de Planificación, Tecnología e Innovación.

²⁰ De conformidad con este artículo 5 del Decreto 44/2022 dentro de las competencias, funciones y actuaciones de la Agencia en materia de Dependencia se encuentran las siguientes: "(...) b) La gestión de los servicios, recursos y prestaciones necesarios para la valoración, promoción de la autonomía, prevención y atención a la dependencia. c) La coordinación de los Servicios Sociales con los Servicios Sanitarios en la valoración de la dependencia, así como en las prestaciones y servicios dirigidos tanto a la prevención y atención a la dependencia como a la promoción de la autonomía personal (...) i) La acreditación de entidades prestadoras del servicio de ayuda a domicilio, así como la de aquellos servicios y centros vinculados al Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en los términos que se determinen en la distribución de competencias de la Consejería de adscripción(...)".

prestaciones²¹. La fase de valoración comienza con la presentación de la solicitud por parte de las personas interesadas en el registro administrativo correspondiente y concluye, tras la aplicación del baremo correspondiente por parte del personal valorador, con la emisión y notificación de la resolución administrativa donde se reconoce, en su caso, la situación de dependencia en alguno de los grados establecidos: grado I (dependencia moderada), grado II (dependencia severa) o grado III (gran dependencia)²².

En la valoración de la situación de dependencia se tienen en cuenta sendos informes sobre la salud de la persona y sobre el entorno en que ésta vive, así como las ayudas técnicas, órtesis y prótesis que le hubiesen sido prescritas. En concreto, en Andalucía, la petición del informe de salud se realiza de oficio al Sistema Andaluz de Salud, a través de una aplicación de forma no integrada-interoperable con el procedimiento que se desarrolla en estos momentos. Con la interoperabilidad entre el procedimiento de valoración de la situación de dependencia y el sistema para la generación de informe de salud para dependencia, se tendría una mayor agilidad, eficiencia y eficacia que redundaría en beneficios para la ciudadanía y profesionales²³.

Actualmente dentro de los objetivos planteados dentro del plan plurianual 2020-2022 de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía para la modernización de las políticas públicas que permitan promover la racionalización de los procesos administrativos y agilización de trámites mediante el desarrollo normativo se pretende la modificación del decreto regulador del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema. Consiste en revisar el actual modelo de gestión del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema, con el objetivo de optimizar las relaciones y comunicaciones entre los distintos agentes que intervienen, así como introducir las mejoras detectadas en la experiencia de gestión en los últimos años.

Conlleva el análisis actual y el planteamiento de medidas concretas a incorporar en la regulación del procedimiento dirigidas a dotar de mayor eficiencia al sistema. Asimismo, se persigue la adaptación de la norma a las exigencias de la nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, particularmente, en lo relativo a la necesidad de facilitar la relación de cualquier persona, física o jurídica, con la Agencia por medios electrónicos²⁴.

En la tramitación del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones se desarrollan actuaciones técnicas en el contexto de la valoración de la situación de dependencia, aplicación del baremo de valoración de la dependencia teniendo en cuenta el informe de condiciones de salud e informe del entorno y de la elaboración y aprobación del

²¹ MALDONADO MOLINA, J.A., “El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia tras sus reformas”, en MONEREO PÉREZ, J.L., MALDONADO MOLINA, J.A. y RUBIO HERRERA, R. (Dirs.), *Prevención y Protección de la Dependencia: un enfoque transdisciplinar*. Ed. Comares, Granada, 2014.

²² Para realizar la solicitud hay que tener en cuenta los requisitos establecidos por la Orden de 6 de noviembre de 2014, por la que se modifica el modelo de solicitud del Procedimiento para el Reconocimiento de la Situación de Dependencia en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Para la valoración hay que estar al Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

²³ El reconocimiento de la situación de dependencia se rige 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 y por la Orden de 1 de octubre de 2007, por la que se aprueban los modelos de informe social, trámite de consulta y propuesta de programa individual de atención del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en Andalucía.

²⁴ Sobre las dificultades en la aplicación de este procedimiento y de manera particular durante la situación de pandemia véase MALDONADO MOLINA, J.A.: “La protección social de los mayores durante la pandemia del Covid-19. Efectos en su asistencia sanitaria, dependencia, servicios sociales y pensiones”, *op. cit.*, p. 148.

programa individual de atención (PIA)²⁵. Con la finalidad de normalizar procesos la Agencia andaluza propone el establecimiento de criterios técnicos homogéneos durante este procedimiento.

Esta actuación implica analizar las cuestiones que en ambos procesos requieren la necesidad de articular criterios homogéneos y propiciar la normalización de los mismos. La gestión del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones conlleva la realización de diferentes trámites sobre los que se detectan, en ocasiones, diferentes fórmulas de gestión en función de provincias distintas. En este sentido, esta actuación implica el análisis de las cuestiones que en la tramitación del procedimiento administrativo requieren la necesidad de articular criterios homogéneos y propiciar la normalización de los mismos²⁶.

La gestión por procesos en el reconocimiento de la situación de dependencia implica un continuo análisis y revisión de los procesos de la organización²⁷. En esta línea, se analizan los principales procesos del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y de la aprobación del programa individual de atención. Se tienen en consideración las diferentes actividades asociadas a cada proceso, sus inputs, outputs y responsables, identificando aquellas que agregan valor, es decir, trabajo, y aquellas que no lo hacen, al objeto de detectar los puntos de eficiencia e ineficiencia en la tramitación y gestión de los procedimientos en el reconocimiento de las situaciones de dependencia, identificando áreas y oportunidades de mejora²⁸.

De esta forma, se facilita a las jefaturas correspondientes la toma de decisiones tendentes a simplificar y estandarizar los flujos de operación; mejorar los flujos de información; reducir los tiempos de gestión y tramitación; eliminar actividades sin valor agregado; aumentar la eficiencia; mejorar el catálogo de indicadores de gestión y ampliar los indicadores de resultados; reducir las cargas administrativas para la ciudadanía y hacer el trabajo más sencillo facilitando la gestión²⁹.

Para adaptar el proceso de solicitud para el reconocimiento de la situación de dependencia a las nuevas exigencias provocadas por el desarrollo de las tecnologías en el ámbito de la administración pública la Agencia Andaluza ha creado la ventanilla electrónica de dependencia. Esta ventanilla electrónica permite la presentación telemática de las solicitudes de reconocimiento de situación de dependencia. Además del módulo de ventanilla electrónica se implementa otro módulo de Gestión de Solicitudes para validar las solicitudes tanto presenciales como telemáticas.

En una primera fase, la ventanilla electrónica sólo permite la presentación de las solicitudes iniciales. Todas las solicitudes presentadas telemáticamente se vuelcan al módulo de gestión de solicitudes. Inicialmente se realizará un pilotaje en una provincia al que acceden tanto las Corporaciones Locales como los Servicios Territoriales. En este módulo, se realiza la grabación y verificación de las solicitudes presenciales y telemáticas y se verifica la documentación preceptiva. Una vez consolidada la solicitud, se remite al Sistema de Información del Sistema para la Atención y Autonomía a la Dependencia del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) mediante

²⁵ En concreto, para la atención a la dependencia en el ámbito de las personas con enfermedad mental una de las actuaciones de la Agencia es la creación de un Protocolo de coordinación social y sanitaria para el reconocimiento de la situación de dependencia y la elaboración del PIA, tendente a la aplicación de un recurso adecuado, en los casos de personas con Trastorno Mental Grave, en el que participan la Agencia, el Centro de Valoración y Orientación, las Unidades de Gestión Clínica de Salud Mental y la fundación FAISEM, de manera que se normalice un mismo procedimiento para toda la Agencia.

²⁶ Dentro de esta tendencia racionalizadora se circunscribe la Orden de 3 de marzo de 2021, por la que se delegan competencias en las personas titulares de los órganos directivos de la Consejería.

²⁷ Vid. DURÁN BERNARDINO, M., *La protección de las personas en situación de dependencia. Balance y perspectivas de su régimen jurídico-político*, Comares, Granada, 2015, p. 73.

²⁸ Para culminar estos objetivos se adoptó el Acuerdo de 28 de agosto de 2020, del Consejo de Gobierno, por el que se adoptan medidas para la mejora de la atención a las personas en situación de dependencia.

²⁹ Para contribuir a esta mejora en la gestión se ha desarrollado el Decreto-ley 9/2021, de 18 de mayo, por el que se adoptan, con carácter urgente, medidas para agilizar la tramitación del 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.

interoperabilidad para que se continúe con la tramitación del procedimiento de reconocimiento de situación de dependencia³⁰.

Por parte de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía se esta pretendiendo implantar un sistema propio de información para la gestión del procedimiento de reconocimiento de situación de dependencia. Consiste en la implementación de un sistema para la gestión del procedimiento de reconocimiento de situación de dependencia que permita dejar de usar el módulo correspondiente del Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia del IMSERSO. Este sistema pretende englobar la gestión completa tanto de la solicitud inicial como de las revisiones de grado tanto a instancias de parte o iniciadas de oficio por lo que pretende absorber el Módulo de Gestión de Solicitudes, formando parte del Sistema Integral de Dependencia³¹.

Para facilitar el acceso a la información sobre la solicitud del reconocimiento de la situación de dependencia en Andalucía y su correspondiente valoración la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía pone a disposición de las posibles personas beneficiarias una serie de teléfonos. En primer lugar el teléfono de información sobre discapacidad y accesibilidad. Se trata de un servicio de información que se presta a la ciudadanía andaluza en general, y en particular a las personas con discapacidad y a sus familias, proporcionando información sobre los Centros de Valoración y Orientación, el reconocimiento del grado de discapacidad, las Tarjetas acreditativas del grado de discapacidad y aparcamiento, e información de expedientes y certificados.

De forma más específica la Agencia también ofrece un servicio de atención telefónica centrado exclusivamente en el área de Dependencia. Se trata del teléfono de atención a la ciudadanía en materia de dependencia. Es un cauce de comunicación que pretende ofrecer una atención personalizada en función de las necesidades de la ciudadanía, creando una relación de confianza entre las personas demandantes de información en materia de Dependencia y la Administración, ofreciendo una respuesta directa, óptima y de calidad a las cuestiones planteadas mediante tres vías de atención. La ciudadanía puede realizar consultas telefónicas, de manera escrita o bien de acudiendo directamente a la Sede de la agencia. Igualmente se ofrece información a los profesionales que demandan cuestiones relacionadas con la aplicación de la ley de dependencia, así como consultas dirigidas a otros organismos de la Junta de Andalucía en esta materia y que tales organismos derivan para su gestión a la propia agencia³².

³⁰ El Capítulo III del Título II de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, establece que la Administración General del Estado debe generar un Sistema de Información que garantice la disponibilidad de la información relativa al SAAD y la comunicación recíproca entre las administraciones públicas. En el seno del Consejo Territorial, órgano de cooperación interadministrativo del sistema, se deberán acordar los objetivos y contenidos de información referida al catálogo de servicios, datos de población protegida, recursos humanos, infraestructuras de la red, resultados obtenidos y calidad en la prestación de los servicios. El Sisaad se regula en la Orden SSI/2371/2013, de 17 de diciembre, con la finalidad de garantizar una mejor disponibilidad de la información y de la comunicación recíproca entre las administraciones públicas.

³¹ La puesta en producción de este proyecto está vinculada a la colaboración necesaria del IMSERSO para el volcado de los datos remitidos por interoperabilidad al módulo de RUI en el módulo GCA de SISAAD. En caso de no existir colaboración por parte del IMSERSO, el módulo no podrá llevarse a producción hasta la finalización del módulo del derecho a las prestaciones de dependencia (PIA).

³² Atendiendo a la Orden de 13 de marzo de 2012, por la que se aprueba la Carta de Servicios de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, el artículo 5 reconoce el Derecho a la Información y Comunicación de las actuaciones desarrolladas por la Agencia dentro de los niveles de participación de la ciudadanía y difusión de la propia carta de servicios. Así, además de los medios telefónicos específicos asociados al reconocimiento de la situación de dependencia y mencionados se incluyen: La página web de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, la Plataforma de Relación con la Ciudadanía Andaluza (CLARA), el Observatorio para la Mejora de los Servicios Públicos de la Consejería de Justicia y Administración Pública, envío de correos electrónicos a todo el personal de la Agencia (mecanismo de comunicación interna), publicación electrónica en la web y en la intranet de la Agencia (interna-externa), folletos divulgativos de la Carta de Servicios y Elaboración y redacción de notas de prensa.

B) Prestaciones económicas para atender a las personas en situación de dependencia gestionadas por la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía

Las prestaciones económicas para atender a las personas en situación de dependencia en Andalucía vienen reguladas en la Orden de 3 de agosto de 2007. Sin embargo, atendiendo a las sucesivas modificaciones en la normativa estatal y la experiencia en gestión de los últimos años se plantea una adecuación y actualización de esta orden reguladora a la intensidad de protección de los servicios y las prestaciones económicas. Ello implica la incorporación a la regulación de cuestiones y criterios importantes para la gestión, como la efectividad de las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar: aplicación del plazo suspensivo máximo, supresión del requisito de la suscripción del convenio especial, supuesto específico de grado I nivel2; Los requisitos para el reconocimiento de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar; El nuevo régimen aplicable a la determinación de la cuantía de la prestación económica de asistencia personal; La incorporación de la regulación relativa al grado I de dependencia moderada, y, por último, la clarificación de los conceptos que inciden en la determinación de la cuantía de las prestaciones económicas, para evitar problemas de gestión ante las Intervenciones Provinciales³³

Para garantizar una mayor eficiencia en la gestión de estas prestaciones económicas se está procediendo a la creación de diversos sistemas de información por parte de la Agencia Andaluza que se estructura en tres niveles. Un sistema de información para la gestión del procedimiento del derecho a las prestaciones de dependencia mediante la implementación de un módulo para la gestión del procedimiento de derecho a prestaciones a través del Plan Individual de Atención (PIA)³⁴.

Y un sistema de información para la gestión de las prestaciones económicas de la dependencia, formando parte del Sistema Integral de Dependencia, para la gestión de las prestaciones económicas derivadas de la ley de Dependencia. Este sistema sustituye al módulo SISS-Depende y contempla la funcionalidad necesaria para el cálculo de cuantías, gestión de nóminas tanto ordinarias como de aplazamientos de efectos retroactivos y tramitación de los procedimientos devengadas y no percibidas. Este módulo se implementa con financiación de Red.es³⁵.

Por último, un sistema de información para la gestión del procedimiento de reintegro de cantidades indebidamente percibidas de la dependencia. Se trata de un módulo, que forma parte del Sistema Integral de Dependencia, para la gestión de los procedimientos de recaudación de las cantidades indebidamente percibidas en prestaciones económicas. En este módulo se implementan los distintos procedimientos que hasta ahora se habían venido gestionando en distintas aplicaciones satélites desacopladas entre sí (Cuenta bancaria, Retrocesiones Bancarias, Reintegro, Fraccionamiento). Este módulo se implementará también con financiación de Red.es³⁶. Dentro de estas prestaciones económicas para atender a las personas en situación de dependencia que se gestiona por parte de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía se pueden enumerar las siguientes:

³³ Sobre la regulación actual de las prestaciones económicas hay que atender al Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, establecidas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

³⁴ Toda la información de los procedimientos se remite a SISAAD mediante interoperabilidad. Este módulo sustituirá a Netgefys, sistema actual utilizado para gestión del PIA. Actualmente este módulo se encuentra a la espera de construcción y formará parte del Sistema Integral de Dependencia. Esta actuación podría verse afectada por la posible fusión y modificación de los procedimientos de reconocimiento de situación de dependencia y derecho a prestaciones.

³⁵ Orden de 3 de agosto de 2007, por la que se establece la intensidad de la protección de los servicios, el régimen de compatibilidades de las Prestaciones y la Gestión de las Prestaciones Económicas del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia.

³⁶ Resolución de 8 de febrero de 2022, de la Intervención General de la Junta de Andalucía, por la que se establece el control previo de las prestaciones económicas de atención a la dependencia, gestionadas por la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía.

- Prestación económica para cuidados en el entorno familiar. Representa la incorporación de personas al Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia como beneficiarias de prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar, ya sea como consecuencia de un alta inicial o de una revisión. La actuación comprende tanto el alta como todo el seguimiento posterior de los expedientes relativos a personas que cuentan con alguna prestación económica reconocida como modalidad de atención más adecuada en su correspondiente programa individual de atención, que integran la nómina ordinaria mensual de prestaciones económicas de dependencia³⁷.
- Prestación económica vinculada al servicio. Supone la incorporación de personas al Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia como beneficiarias de prestaciones económicas vinculadas al servicio, ya sea como consecuencia de un alta inicial o de una revisión. La actuación comprende tanto el alta como todo el seguimiento posterior de los expedientes relativos a personas que cuentan con alguna prestación económica reconocida como modalidad de atención más adecuada en su correspondiente programa individual de atención, que integran la nómina ordinaria mensual de prestaciones económicas de dependencia³⁸.
- Prestación económica para asistencia personal. Se trata de la incorporación de personas al Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia como beneficiarias de prestaciones económicas para asistencia personal, ya sea como consecuencia de un alta inicial o de una revisión. La actuación comprende tanto el alta como todo el seguimiento posterior de los expedientes relativos a personas que cuentan con alguna prestación económica reconocida como modalidad de atención más adecuada en su correspondiente programa individual de atención, que integran la nómina ordinaria mensual de prestaciones económicas de dependencia³⁹.

C) Servicio de Ayuda a domicilio en Andalucía

Mediante este servicio se produce la incorporación de personas al Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de Andalucía, en virtud de los correspondientes programas individuales de atención en los que se establece como modalidad de intervención más adecuada el mismo. Desde noviembre de 2007, que entró en vigor la normativa sobre este servicio la experiencia acumulada en la gestión, así como la necesidad de revisión de la regulación actual

³⁷ Para llevar a cargo la supervisión y seguimiento de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y el servicio de ayuda a domicilio en el ámbito de la dependencia se está diseñando, planificando y poniendo en marcha un programa de visitas al domicilio de las personas beneficiarias de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar (PECEF) y del servicio de ayuda a domicilio (SAD) a efectos del control y seguimiento de las mismas, la garantía de la atención adecuada a las personas, así como del destino de las mismas a la finalidad para la que fue prevista, derivando las actuaciones, en su caso, a la Inspección General de Servicios Sociales.

³⁸ Para el seguimiento de las prestaciones económicas vinculadas al servicio se requiere la realización de actuaciones de verificación de cumplimiento de los requisitos que dieron origen al reconocimiento de la prestación y los términos de la misma (las personas siguen en el centro, centro acreditado, coste del servicio no superior a la prestación que recibe). Estas actuaciones son articuladas por la Agencia de forma directa o mediante las visitas realizadas en el contexto del Plan de Inspección de Servicios Sociales 2020-2021 que ha conllevado la participación de la Agencia en lo que respecta a previsión de muestras y gestión correspondientes como consecuencia de las actuaciones inspectoras.

³⁹ La prestación económica de asistencia personal en el contexto autonómico y nacional está resultando una prestación con poco impacto y desarrollo por ello se está proponiendo una revisión en su regulación. Las necesidades del colectivo de personas con discapacidad, derivadas a través de la Dirección General de Personas con Discapacidad, así como el impulso realizado por el IMSERSO en relación a la determinación de criterios comunes en relación a la citada prestación en todo el ámbito nacional, hace necesario revisar la regulación autonómica de la citada prestación actualmente prevista en la Orden de 3 de agosto de 2007, por la que se establecen la intensidad de protección de los servicios, el régimen de compatibilidad de las prestaciones y la gestión de las prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

del servicio, tanto en el ámbito de los Servicios Sociales Comunitarios como del ámbito del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, hacen exigible la modificación de la actual norma reguladora del servicio⁴⁰.

El procedimiento de revisión del texto normativo está liderado por la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación bajo la consideración de que la norma actualmente vigente ha sufrido diversas modificaciones atendiendo a la normativa estatal de aplicación en materia de dependencia o a cambios que se han propiciado en el modelo de financiación a las Entidades Locales, por lo que se hace necesario consolidar el régimen jurídico actualmente aplicable, además de incorporar las nuevas cuestiones que resultan del proceso de revisión⁴¹.

Un aspecto clave en la gestión de este Servicio es la necesidad de acreditar las entidades prestadoras de este servicio. La Acreditación es el acto por el cual la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía certifica que un centro previamente autorizado, ofrece garantía de calidad e idoneidad para las personas usuarias conforme a los criterios determinados por la normativa vigente tanto de requisitos materiales como funcionales. Esta Acreditación es necesaria para poder concertar plazas de los Servicios de Centro de Día y de Atención Residencial, así como para poder conceder una prestación económica vinculada a estos servicios⁴². Con ello se garantiza a las personas beneficiarias de los servicios un estándar de calidad en la prestación de estos servicios. La acreditación debe ser solicitada por la persona titular o representante de la entidad, mediante el formulario de solicitud establecido, acompañado de la documentación preceptiva. Si se cumplen los requisitos de acreditación, se concede por un periodo de cuatro años, transcurridos los cuales, tendrá que renovarse. El plazo máximo para resolver y notificar es de tres meses, siendo positivos los efectos del silencio⁴³.

D) Servicio de atención residencial y de centros de día y noche en Andalucía

La Jefatura de Centros y Servicios asume la gestión de los Servicios de Atención Residencial y del servicio de centros de día y de noche. Por ello debe tramitar la concertación de las plazas, así como ejecutar la correcta aplicación económica y seguimiento que la prestación de estos servicios implica. Las principales actuaciones que se desarrollan para la gestión de los Servicios de Atención Residencial son: el mantenimiento y actualización del Directorio de Centros y entidades con concierto así como

⁴⁰ Orden de 15 de noviembre de 2007, por la que se regula el servicio de ayuda a domicilio en Andalucía y Orden de 28 de junio de 2017, por la que se modifica la Orden de 15 de noviembre de 2007, por la que se regula el Servicio de Ayuda a Domicilio en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

⁴¹ En este sentido hay que tener en consideración la Resolución de 25 de febrero de 2021, de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, por la que se revisa el coste/hora máximo del servicio de ayuda a domicilio en el ámbito del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Sobre la situación particular producida en periodo de pandemia vid. MALDONADO MOLINA, J.A.: “La protección social de los mayores durante la pandemia del Covid-19. Efectos en su asistencia sanitaria, dependencia, servicios sociales y pensiones”, *op. cit.*, pp. 160 y 161.

⁴² En cuanto al régimen jurídico de esta acreditación hay que tener en cuenta la Orden de 7 de octubre de 2019, por la que se aprueba el modelo actualizado de convenio de colaboración para la prestación del servicio de ayuda a domicilio como prestación del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía y las resoluciones de 29 de junio de 2016, de la Dirección-Gerencia de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, por la que se desarrolla y convoca el procedimiento para la concesión de la habilitación de forma excepcional de personas cuidadoras, gerocultoras y auxiliares de ayuda a domicilio mayores de 55 años con experiencia laboral y de 28 de julio de 2015, conjunta de la Dirección-Gerencia de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía y de la Secretaría General de Servicios Sociales, por la que se establecen medidas en materia de acreditación de la cualificación profesional del personal de atención directa en instituciones sociales y en el domicilio.

⁴³ La acreditación es el acto por el que la Administración garantiza que las entidades a las que se otorga reúnen los requisitos y estándares de calidad necesarios para la prestación del servicio de ayuda a domicilio. Comprende la tramitación de las solicitudes o de renovación de la misma, formulada por las entidades prestadoras del servicio y de conformidad con lo dispuesto en la orden reguladora. Es preciso indicar que, en virtud del Decreto 187/2018, de 2 de octubre, esta competencia se derivará a la Consejería y dejará de asumirla la Agencia en octubre 2020.

la base de datos de contratos y convenios; el estudio de recursos y cobertura, mediante recursos concertados y acreditados no concertados, por provincia, localidad y área; el control y actualización de los principales indicadores respecto a los servicios mediante el control de vacantes quincenal y el sistema de evaluación mensual; el análisis de los criterios técnicos y establecimiento de los procedimientos, unificando criterios; la gestión de las liquidaciones y seguimiento de la facturación de los servicios; gestión de las incidencias informáticas que los programas de gestión de la facturación y liquidación requieren, actuando en la resolución y seguimiento de las mismas, en coordinación con las Unidades de Apoyo Administrativo y la Jefatura de Tecnologías de la Información y Comunicaciones y la elaboración de propuestas de mejora en dichos sistemas informáticos⁴⁴.

Para la mejora en la aplicación de estos servicios se ha procedido a la reducción de la aportación económica de las personas usuarias de los centros de día para personas mayores en situación de dependencia con la finalidad de garantizar la igualdad de las personas usuarias de los centros de servicios sociales sin que exista distinción alguna por sector de población atendida⁴⁵. También se ha estimado el incremento del coste máximo de plazas objeto de concertación en centros de atención a personas mayores y personas con discapacidad. Por ello se ha incidido en el estudio, revisión y elaboración de una nueva normativa reguladora para incrementar los costes máximos establecidos de todas las tipologías de plazas objeto de concertación en centros de atención a personas mayores y personas con discapacidad⁴⁶.

Dentro de la gestión de la contratación pública y concertación de plazas en residencias y centros de día para personas mayores y personas con discapacidad en situación de dependencia y plazas de respiro familiar se plantea un proyecto normativo para la unificación de las normas reguladoras del servicio de atención residencial y servicio de centro de día y de noche. La normativa referente a los Servicios de Atención Residencial y Centros de día y noche ha sido modificada tras la publicación sucesiva a lo largo de los años de modificaciones parciales de las órdenes que la regulan.

Esto hace necesario que desde la agencia andaluza de servicios sociales y dependencia se impulse unificar dicha norma con el objetivo de poder contar con un marco normativo actualizado⁴⁷. Dentro de estas medidas resulta particularmente relevante el seguimiento y control. La finalidad de esta actuación es contribuir al buen funcionamiento del Sistema de Servicios Sociales, garantizar los derechos de las personas usuarias de las entidades, servicios y centros sociales en Andalucía. De esta

⁴⁴ Sobre su régimen jurídico hay que atender a la siguiente normativa: Decreto-ley 3/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para mejorar la financiación de los centros de atención residencial y de los centros de día y de noche de atención a personas en situación de dependencia; el Decreto-ley 23/2021 de 3 de noviembre, de medidas extraordinarias y urgentes de apoyo económico a los centros de atención residencial, centros de día y centros de día con terapia ocupacional para personas en situación de dependencia y el Decreto-ley 15/2021, de 20 de julio, por el que se adopta una medida extraordinaria y urgente de apoyo económico a las entidades prestadoras de los servicios de atención residencial, centro de día y centro de día con terapia ocupacional para personas en situación de dependencia, como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19). Sobre estos aspectos vid. MALDONADO MOLINA, J.A.: “La protección social de los mayores durante la pandemia del Covid-19. Efectos en su asistencia sanitaria, dependencia, servicios sociales y pensiones”, *op. cit.*, p. 149 a 159.

⁴⁵ Elaboración y publicación de una nueva normativa reguladora, que modifique los porcentajes de participación en la financiación de los programas de las personas usuarias recogidas en la Orden de 6 de mayo de 2002, de Estancia Diurna y Respiro Familiar, con el fin de equiparar la aportación de las personas mayores en situación de dependencia usuaria de centros de día, con los porcentajes de participación aplicados en la Orden de 5 de mayo de 2009 por la que se establecen las tarifas y se regula la aportación de las personas usuarias que regirán en los centros residenciales y de día de atención a personas con discapacidad concertados y convenidos con la Consejería.

⁴⁶ Adecuándolos así a la realidad actual del mercado, con el fin de mantener la garantía de la optimización de los recursos y sostenibilidad de los servicios mediante la actualización de precios.

⁴⁷ A este respecto hay que tener en consideración la Orden de 19 de diciembre de 2019, por la que se modifican la de 30 de agosto de 1996, por la que se regula la concertación de plazas con centros de atención especializada para los sectores de Personas Mayores y Personas Discapacitadas, y la de 7 de mayo de 2002, por la que se regula la financiación de los programas de estancia diurna y respiro familiar.

forma ser revisan datos suministrados por el Servicio de Inspección relativas a las visitas enmarcadas dentro del Plan General de Inspección de Servicios Sociales⁴⁸.

2. Promoción de la autonomía en personas mayores y personas con discapacidad

La Agencia Andaluza planifica, gestiona y evalúa el Servicio de Promoción de la Autonomía Personal y Prevención de la Dependencia para mejorar la calidad de vida de las personas beneficiarias, especialmente personas con grado I de dependencia y personas mayores. Esta gestión consta de dos modalidades, por un lado, la que se lleva a cabo en centros de participación activa de titularidad de la Junta de Andalucía a través de actividades grupales dirigidas a personas con grado I de dependencia y personas mayores, y por otro, la que se lleva a cabo a través de convenios con corporaciones locales para que presten estos servicios a personas con grado I reconocido en sus instalaciones⁴⁹.

De conformidad con lo anterior, dentro de las competencias, funciones y actuaciones de la ASSDA establecidas por el punto 5 del artículo único del Decreto 44/2022 en materia de Dependencia se encuentra “(...) a) La planificación, ordenación, coordinación y dirección de los servicios de promoción de la autonomía personal, prevención y atención a las personas en situación de dependencia (...)”.

De forma tangencial también, dentro de las actuaciones de la agencia para la promoción, desarrollo y gestión de recursos de atención social a las personas, a las familias y a los grupos para favorecer su bienestar, el punto 5 del artículo único del Decreto 44/2022 en materia de Dependencia plantean acciones de atención social que afectan directamente al ámbito de la dependencia como la gestión de la Tarjeta Andalucía Junta sesentaycinco y los servicios asociados a la misma y la gestión de programas dirigidos a personas, grupos y colectivos excluidos socialmente para favorecer su incorporación social⁵⁰.

Por su parte, para favorecer la autonomía e independencia de las personas mayores y personas con discapacidad el plan plurianual de gestión de la ASSDA 2020-2022 se compromete al desarrollo de medidas como el servicio de teleasistencia, la Tarjeta Andalucía Junta sesentaycinco y los programas asociados a ésta, como el programa de transporte bonificado B50, el programa ópticos, el programa de orientación jurídica y el programa de comedores en centros de participación activa.

La atención telefónica es también un factor clave en los servicios que gestiona la Agencia a través de los teléfonos de atención a personas mayores, así como diferentes líneas de información en materia de dependencia, discapacidad y accesibilidad, maltrato infantil y violencia intrafamiliar. La mejora de la prestación de los servicios se centra en este plan entre otras medidas, en reducir la participación de las personas en el coste de los servicios y en una mayor accesibilidad y adecuación del servicio de teleasistencia a las necesidades de personas con diversidad funcional auditiva, con

⁴⁸ Orden de 26 de febrero de 2014, por la que se modifican la de 30 de agosto de 1996, por la que se regula la concertación de plazas con centros de atención especializada para los sectores de personas mayores y personas discapacitadas, y la Orden de 7 de mayo de 2002, por la que se regula la financiación de los programas de estancia diurna y respiro familiar, y se crea la comisión de participación en materia de concertación con dichos centros.

⁴⁹ Orden de 22 de marzo de 2017, por la que se establece el marco de colaboración con las Corporaciones Locales para la prestación de los servicios de promoción de la autonomía personal y prevención de la dependencia a personas reconocidas en grado I.

⁵⁰ Así, según el artículo 5 del Decreto 44/2022 se incluyen “(...) a) La gestión y el seguimiento del Servicio Andaluz de Teleasistencia; b) La atención de teléfonos especializados en el ámbito social, conforme a las directrices emanadas de la Consejería competente; c) La promoción y el fomento de la investigación y la innovación, así como los sistemas de información y documentación, relacionados con las materias objeto de su competencia; d) La promoción y el impulso de la formación de las personas que prestan sus servicios en los sectores y áreas de su competencia; e) La promoción de la participación de instituciones, entidades, sectores y personas relacionadas con los servicios sociales y la dependencia; f) La colaboración con Administraciones Públicas, corporaciones, entidades públicas o privadas y particulares, cuya competencia o actividad tenga incidencia o sea de interés para el cumplimiento de los fines atribuidos a la Agencia (...)”.

esclerosis lateral amiotrófica (ELA) y ofreciendo también la posibilidad de traducción simultánea en diferentes lenguas.

A) Servicio de Teleasistencia

El Servicio de Teleasistencia es un servicio domiciliario que utiliza como instrumento de trabajo una tecnología de vanguardia, destaca la facilidad de uso de los dispositivos, un terminal fijo y uno remoto, y un equipo de profesionales preparados para resolver las distintas situaciones que puedan presentarse⁵¹. Cuando la persona pulsa el botón ante cualquier necesidad, la llamada es atendida en la central, reconociéndola inmediatamente, disponiendo de toda la información necesaria para ofrecer una atención personalizada de calidad. Tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de las personas mayores, con discapacidad o en situación de dependencia, favoreciendo su autonomía y la permanencia e integración en su entorno, proporcionándoles acompañamiento, atención y apoyo ante situaciones de emergencia, constituyéndose así en un refuerzo a las familias que asumen su cuidado. La Ley para la Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia lo incluye expresamente en el Catálogo de Servicios⁵².

Para implementar eficazmente este servicio se está trabajando en la incorporación de traducción simultánea en el servicio de teleasistencia ya que son numerosas las personas usuarias de la teleasistencia que no hablan castellano, haciéndose en ocasiones muy complicada la comunicación telefónica con ellas, debido a las deficiencias idiomáticas en el personal de teleasistencia. Por esta razón, y con el objetivo de prestar un adecuado servicio, se ha considerado implantar un servicio de traducción simultánea basado en la contratación de empresas especializadas en el sector, que mediante conferencias a tres, permitan a los teleasistentes residentes en Andalucía mantener conversaciones seguras con las personas usuarias no hispanoparlantes. Por su parte también se plantea el desarrollo de una aplicación para prestar el servicio de teleasistencia mediante Smartphone⁵³.

También resulta particularmente relevante la adecuación del servicio de teleasistencia a personas con diversidad funcional auditiva. Debido a la necesidad existente, y al derecho que poseen las personas con diversidad funcional, es imprescindible adaptar el Servicio Andaluz de Teleasistencia para asegurar el acceso al servicio estos colectivos. Para ello, se procede a la adaptación de las aplicaciones usadas en la central de llamadas, así como incorporación de dispositivos de teleasistencia que permitan el acceso a personas con deficiencias auditivas.

Y también, se actúa en la adecuación del servicio de teleasistencia a personas con diversidad funcional motora (ELA)⁵⁴. Por su parte y para mejorar el servicio se persigue la modificación de la norma reguladora del servicio de teleasistencia y crear un catálogo homologado de dispositivos de teleasistencia. La orden que regula la teleasistencia necesita ser adaptada a la nueva realidad del servicio de teleasistencia. Así, se trata de proceder partiendo de un estudio previo analizando

⁵¹ Vid. MONEREO PÉREZ, J.L., MARÍA NIEVES MORENO VIDA, MALDONADO MOLINA, J.A., GONZÁLEZ DE PATTO, R.M., *Manual de Derecho de la Dependencia*, op. cit., p. 182.

⁵² La normativa reguladora se concentra en la Orden de 10 de enero de 2002, por la que se regula el Servicio Andaluz de Teleasistencia y la Resolución de 15 de marzo de 2002, del Instituto Andaluz de Servicios Sociales, por la que se establece la tarifa del servicio. Sobre la normativa particular en periodo de pandemia ver MALDONADO MOLINA, J.A.: “La protección social de los mayores durante la pandemia del Covid-19. Efectos en su asistencia sanitaria, dependencia, servicios sociales y pensiones”, op. cit., p. 161.

⁵³ Se trata del desarrollo e implantación de una aplicación (APP) para teléfonos móviles que permita el acceso al servicio Andaluz de Teleasistencia a través de la misma, sin necesidad de disponer de dispositivos específicos y dedicados. Dicha app debe ser compatible tanto con sistema Android, como IOS. Además, a través de dicha aplicación se podrán acceder a servicios adicionales tales como mensajería instantánea con la central de teleasistencia, facilitando así su uso también al colectivo con diversidad funcional auditiva.

⁵⁴ Debido a la necesidad existente, y al derecho que poseen las personas con diversidad funcional, es imprescindible adaptar el Servicio Andaluz de Teleasistencia para asegurar el acceso al servicio estos colectivos. Para ello, hay que adaptar las aplicaciones usadas en la central de llamadas, así como incorporar dispositivos de teleasistencia que permitan el acceso a personas con deficiencias motoras, en este caso ELA.

posibles modificaciones: adaptación a la definición dada por la Ley de Dependencia así como incluir la teleasistencia avanzada, inclusión de nuevos colectivos, personas menores de 65 años, personas cuidadoras, etc., requisitos y procedimientos para el acceso, prestación y financiación del servicio⁵⁵.

En relación con el catálogo homologado de dispositivos de teleasistencia, en la actualidad, la adquisición de dispositivos de teleasistencia en cualquiera de sus modalidades se realiza mediante licitación pública, obligando a repetir este procedimiento de forma periódica. Sin embargo, la adquisición de dispositivos es algo inherente al desarrollo del servicio, lo que justifica la creación de un catálogo de dispositivos homologado (similar al catálogo de bienes y servicios de la Junta de Andalucía), de tal forma que cuando se haya aprobado, se permita la compra de dispositivos de una forma más ágil. Para optimizar los recursos del servicio de teleasistencia se crea un sistema de información para la gestión y control de la sala del servicio de teleasistencia.

Con el objetivo de poder tener un amplio y riguroso conocimiento de los trabajos realizados en sala, se procede a la utilización de una herramienta software que permita, tanto conocer en tiempo real la actividad de los operadores, como la posterior explotación de los datos referidos a esta actividad. Esto permite desde, definir objetivos basados en datos estadísticos reales, como tomar decisiones en tiempo real sobre la planificación de los recursos en la sala de atención de llamadas, adaptándose a la situación particular de cada momento. Para redundar en su eficacia este sistema se apoya en un sistema automático de emisión de llamadas en el servicio de teleasistencia⁵⁶ y en un sistema de comunicación interna mediante un panel de anuncios digital para el personal de teleasistencia⁵⁷.

B) Emisión de la Tarjeta Andalucía Junta sesentaycinco

La Tarjeta Andalucía Junta sesentaycinco (TAJ65) es un instrumento gratuito orientado a las personas mayores de 65 años. La TAJ65 supone, para las más de un millón de personas que la disfrutan, un sistema más ágil de acceso a prestaciones relacionadas con el envejecimiento activo y la promoción de la autonomía a las que tienen derecho mediante un solo documento, eliminando trámites y procedimientos. Los principales procesos vinculados a la emisión de tarjetas son el de expedición, renovación y reexpedición. La gestión persigue garantizar que los distintos procesos relacionados con su tramitación se lleven a cabo de manera que se ofrezca el mejor servicio posible a la ciudadanía. Para facilitar esta gestión existe un servicio de atención telefónica, teléfono de información de la tarjeta Andalucía Junta sesentaycinco, a disposición de la ciudadanía para ofrecer información relacionada con la Tarjeta Andalucía Junta sesentaycinco y sus programas asociados. Por su parte también se prevé la racionalización normativa de este servicio con el propósito de actualizarla para adaptarla a los distintos cambios normativos y de la propia gestión de la Tarjeta que se han venido produciendo en sus casi dos décadas de vigencia⁵⁸.

⁵⁵ DURÁN BERNARDINO, M., *La protección de las personas en situación de dependencia. Balance y perspectivas de su régimen jurídico-político*, op. cit., pp. 151 a 156.

⁵⁶ Actualmente, aproximadamente el 35% de las llamadas salientes de seguimiento son llamadas que no progresan por no ser atendidas por las personas usuarias. Esto supone un consumo de recursos notable que podría resolverse en parte con la puesta en marcha en el servicio de un ACD (Automatic Call Dialer) que genere llamadas salientes de forma autónoma, y progresen en sala solamente si son descolgadas.

⁵⁷ La información es una herramienta fundamental de motivación y de involucración en los proyectos. En la Jefatura de Teleasistencia son más de 500 personas las que trabajan a turnos, y el llegar a todos de una forma clara es un desafío. Por ello, se propone implantar un sistema de información a modo de panel digital de anuncios que aparezca en la pantalla de los teleasistentes, lo que facilita esta tarea, y haciendo esta comunicación más efectiva.

⁵⁸ Para ello se propone la elaboración de un nuevo texto para la modificación del Decreto 76/2001, de 13 de marzo, por el que se regula la concesión y uso de la Tarjeta Andalucía Junta sesentaycinco, cuya finalidad es establecer el régimen de concesión, uso y prestaciones de la Tarjeta Andalucía Junta sesentaycinco como documento personal e intransferible que acredita el derecho de su titular para acceder a las prestaciones y servicios previstos en la Ley 6/1999, de 7 de julio, en materia de atención y protección de personas mayores que reglamentariamente se determinen.

También se está planteando una evolución tecnológica y modernización de la Tarjeta Andalucía Junta Sesentaycinco para adaptar la Tarjeta Andalucía Junta sesentaycinco a la tecnología actual y evitar que vaya quedando obsoleta. Para ello se plantea la necesidad de implantar una nueva tecnología más evolucionada y acorde a los tiempos actuales. La Tarjeta cuenta actualmente con chip y banda magnética que son leídas por máquinas lectoras por contacto. Se trataría de incorporar una tarjeta más moderna sin contacto que permita ser leída con más facilidad por una variedad más amplia de establecimientos que aplican sus ventajas. De la misma forma podría facilitar nuevas funcionalidades, por ejemplo, usarla como tarjeta monedero, incorporando un nuevo mapa de memoria adaptable a distintas necesidades de servicios, por ejemplo una futura tarjeta social única. Este cambio tecnológico implicaría la adaptación de los terminales lectores de Tarjeta de las empresas de transportes conveniadas, si bien la mayoría tienen incorporado un sistema de lectura sin contacto que podría ser compatible con la nueva Tarjeta.

Por último, también se plantea un plan de captación y fidelización de empresas colaboradoras de la Tarjeta Andalucía Junta Sesentaycinco. Consiste en desarrollar un proyecto para llevar a cabo nuevas directrices y estrategias orientadas a incrementar el número de entidades que ofrecen ventajas exclusivas a los titulares de la Tarjeta Andalucía Junta sesentaycinco. Se deben incorporar nuevos recursos humanos y materiales para el desarrollo del plan. Se espera que tras la implantación del mismo, se incremente el número de convenios firmados con entidades y por ende se amplíe la oferta recogida en la guía de ventajas y descuentos de la Tarjeta Andalucía Junta sesentaycinco.

C) Otras prestaciones para la promoción de la autonomía en personas mayores y personas con discapacidad

Dentro de estas prestaciones se encuentra en primer lugar el programa de transporte bonificado. El servicio consiste en propiciar la movilidad y el uso del transporte público de personas titulares de la tarjeta mediante la aplicación de un descuento del cincuenta por ciento sobre el precio de venta al público del billete. El servicio, no obstante, se establece para aquellos viajes interurbanos que se realicen en territorio andaluz y bajo el paraguas de aquellas empresas de transporte que previamente tengan formalizado un convenio de colaboración con la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía. Este programa también se incardina en otras políticas europeas y regionales como el IV Plan Andaluz de Salud, de fomento de la movilidad a través del transporte público. También dentro de estas prestaciones se encuentra el programa de ópticos. Este programa consiste en favorecer que las personas mayores de sesenta y cinco años puedan adquirir productos ópticos en condiciones de precio ventajosas. Para ello se cuenta con la colaboración del Colegio de Ópticos y Optometristas de Andalucía, como principal interlocutor de los establecimientos ópticos colaboradores⁵⁹.

Además se incluye un programa de orientación jurídica en centros de participación activa. El programa de orientación jurídica se articula teniendo como referencia los convenios de colaboración firmados con los 11 Colegios de Abogados de Andalucía. Esencialmente el programa consiste en un servicio de información jurídica gratuita a las personas mayores titulares de la Tarjeta Andalucía Junta sesentaycinco en sus dos modalidades, siempre que sean socias de un Centro de Participación Activa de Mayores (CPA) dependiente de la Administración de la Junta de Andalucía. Con él se persigue promover la autonomía de las personas mayores ofreciéndoles una mayor seguridad jurídica.

⁵⁹ Si se tiene en cuenta que la edad es un factor directamente proporcional con el deterioro visual de las personas, la aplicación de descuentos de hasta un 55% en el caso de las personas titulares de la Tarjeta Andalucía Junta sesentaycinco “Oro”, 30% para las personas titulares de la modalidad “verde”, posibilita que un gran número de personas mayores pueda adquirir gafas, monturas y cristales a precios asequibles, al tiempo que mejora su calidad de vida. Para mejorar su gestión se pretende formalizar un nuevo convenio con el Colegio de Ópticos y Optometristas de Andalucía para optimizar el programa de Ópticos para titulares de la TAJ65. Dado que se pretende continuar prestando el servicio, el convenio actual que regula el programa debe actualizarse conforme a la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público. Por tanto, el nuevo convenio deberá extender su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2022 desde su firma, contemplando una prórroga de idéntico periodo a la vigencia del mismo.

Las consultas jurídico-legales se plantean a profesionales del derecho que deberán emitir un informe verbal con las conclusiones de las consultas planteadas. La naturaleza de las consultas planteadas por las personas usuarias de este programa suele ser de ámbito cotidiano: herencias, pensiones, comunidades de vecinos, impuestos, y otras de índole similar. Por último, también está el programa de comedores en centros de participación activa. El programa de Comedores permite a las personas mayores titulares de la Tarjeta Andalucía Junta sesentaycinco, que además sean socias de un centro de participación activa, acceder a menús saludables en condiciones ventajosas. El programa incide en la promoción de la autonomía, posibilitando a las personas beneficiarias llevar a cabo una alimentación saludable a un precio asequible y propiciando además la relación social con otras personas con perfiles e inquietudes similares⁶⁰.

3. Apoyo a las personas que ejercen los cuidados no profesionales

La ASSDA se compromete en el plan plurianual de gestión 2020 2022 al apoyo y mejora de la calidad de vida de las personas cuidadoras de las personas en situación de dependencia sobre las que recae dicha responsabilidad, con objeto de mitigar el impacto negativo que ocasiona. Para ello se desarrollan medidas encaminadas a mejorar su autocuidado a través del servicio de teleasistencia y medidas de régimen residencial, servicio de respiro familiar, dirigidas a apoyar a las familias andaluzas⁶¹.

Dentro de estas medidas se incluye la atención a las personas mediante el servicio de respiro familiar. Dentro del conjunto de medidas que instaura el plan de apoyo a las familias andaluzas, está enmarcado el programa de Respiro Familiar, cuya principal meta es colaborar y servir de soporte y apoyo a las familias en las tareas de atención que prestan a sus familiares mayores de 65 años o menores con discapacidad en situación de dependencia. Este programa está dirigido a colaborar con la familia cuidadora de una persona dependiente, a la que se presta apoyo mediante un servicio residencial de duración transitoria. Las actuaciones se concretan en la atención integral a personas mayores de sesenta y cinco años y a personas con discapacidad, mediante ayuda en las actividades diarias, terapia ocupacional, acompañamiento y otras, con el fin de mejorar o mantener el nivel de autonomía personal de los usuarios⁶².

Por otra parte también se permite la atención a las personas cuidadoras mediante el servicio de teleasistencia. Consiste en ofrecer a las personas cuidadoras, un conjunto de recursos e instrumentos que faciliten su labor diaria en el cuidado de la persona dependiente, así como mejorar su autocuidado, contribuyendo de esta forma a la mejora de la calidad de vida de las familias que se encuentran en esta situación. También se han establecido alianzas con los servicios de atención primaria de salud para la generación de grupos de ayuda mutua de personas cuidadoras para impulsar su bienestar. Son mecanismos de colaboración con la Consejería de Salud y Familias para coordinar la intervención entre los sistemas social y sanitario para impulsar el bienestar de personas cuidadoras de personas en situación de dependencia. Esta colaboración se materializa en la creación de grupos de trabajo entre

⁶⁰ Las empresas concesionarias encargadas de dispensar el servicio deben suscribir un contrato con la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, que subvenciona parte del precio de los menús a todas las personas mayores de sesenta y cinco años titulares de la modalidad de tarjeta "Oro". En el caso de la modalidad verde, se oferta un precio máximo de 4.83 €/menú.

⁶¹ Sobre su protección generalizada ver MONEREO PÉREZ, J.L., MARÍA NIEVES MORENO VIDA, MALDONADO MOLINA, J.A., GONZÁLEZ DE PATTO, R.M., *Manual de Derecho de la Dependencia*, op. cit., pp. 221 a 231.

⁶² Estas actuaciones se realizan en régimen residencial, incluyendo alojamiento y manutención completo, en periodos que oscilan entre 24 horas y un mes, en caso de descanso, enfermedad, hospitalización, emergencia, y otras circunstancias análogas de los familiares. Seguimiento trimestral de las personas usuarias con estancias prolongadas, con el fin de adecuar la prestación de dependencia resuelta en el caso de tener Resolución PIA a la realidad de la persona en situación de dependencia, o de realizar las actuaciones oportunas para la inclusión de la misma en el Sistema de Atención a la Dependencia y Autonomía.

las consejerías de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación y la de Salud y Familias en un marco de colaboración social y sanitario.

4. 4 Medidas encaminadas a la detección y asesoramiento en materia de violencia de género y maltrato en personas mayores y personas con discapacidad

Entre las actuaciones de la ASSDA se ha previsto un protocolo para la detección de violencia de género en personas mayores y personas con discapacidad en el servicio de teleasistencia⁶³. Además de paliar la soledad, y atender las llamadas de emergencias, uno de los objetivos de la teleasistencia es detectar posibles situaciones de riesgo de nuestras personas usuarias a través de las llamadas de seguimiento que se realizan. Por este motivo, se hace necesaria la inclusión de herramientas efectivas que permitan reconocer dichas situaciones. Así pues, se pretende, mediante colaboraciones con expertos en cada materia, incluir protocolos para la detección de violencia de género en nuestras personas usuarias. También se incluye el asesoramiento jurídico a víctimas de violencia de género titulares de la Tarjeta Andalucía Junta sesentaycinco.

En cuanto a situaciones de maltrato se ha planteado la elaboración de un protocolo para la detección y actuación ante posibles situaciones de maltrato o trato malo a personas en situación de dependencia en Andalucía⁶⁴. Además de atender las necesidades de promoción de autonomía y atención a la dependencia, otro de los objetivos de los servicios gestionados por la agencia es detectar posibles situaciones de riesgo de las personas usuarias a través de la prestación de los servicios o en el seguimiento que se realiza a los mismos. Por este motivo, se hace necesaria la inclusión de herramientas efectivas que permitan reconocer dichas situaciones. Así pues, se pretende, mediante colaboraciones con expertos en cada materia, incluir protocolos para la detección de situaciones de maltrato en nuestras personas usuarias. Para ello también resulta de utilidad el servicio prestado por el teléfono de atención a personas mayores⁶⁵.

V. CONCLUSIONES

Inicialmente la aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia recibió un fuerte impulso en Andalucía. Sin embargo, con posterioridad, se han producido diferentes circunstancias que han venido dificultando o, por lo menos, modificando, los elementos originarios con los que se partía. La principal problemática inicial fue la dificultad en la gestión ya que en ella se implicaban distintas entidades administrativas con estructuras organizativas y modelos de gobernanza muy diferenciados.

A esta complejidad también se une la especial problemática de la descentralización administrativa andaluza, con un extenso territorio en el que implementar las políticas de protección

⁶³ Y es que dentro de las competencias, funciones y actuaciones de la ASSDA establecidas por el punto 5 del artículo único del Decreto 44/2022 en materia de Dependencia se encuentran "(...) e) La evaluación periódica del funcionamiento del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Andalucía; f) El control, seguimiento y revisión de la calidad en la atención, tanto en los centros como en el domicilio de las personas en situación de dependencia; g) Velar por el respeto de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones de las personas beneficiarias del Sistema, h) La promoción de la transparencia en la gestión e información de la dependencia(...). En cualquier caso la Agencia, en su actuación siempre tendrá en cuenta las distintas realidades y necesidades de mujeres y hombres, incluirá en todas sus actuaciones la perspectiva de género".

⁶⁴ Sobre reconocimiento del derecho a un trato digno e igualitario de las personas mayores ver MALDONADO MOLINA, J.A.: "La protección social de los mayores durante la pandemia del Covid-19. Efectos en su asistencia sanitaria, dependencia, servicios sociales y pensiones", *op. cit.*, pp. 170 a 174, MALDONADO MOLINA, J.A., "Los derechos de las personas mayores. Especial referencia a la prevención del maltrato", en MALDONADO MOLINA, J.A. (Dir.), *Materiales docentes de Gerontología y protección de las personas Mayores*, Ed. Dykinson, Madrid, 2018, pág. 266.

⁶⁵ Se trata de un servicio que proporciona información general sobre los recursos para personas mayores en Andalucía, que permite canalizar posibles situaciones de riesgo de maltrato hacia las personas mayores, tanto en el ámbito familiar y social, como en el institucional, para el establecimiento de los mecanismos de intervención que se estimen necesarios en cada caso, en función de los protocolos indicados desde la Consejería.

social. Pero, sin duda, el hecho más significativo que ha incidido en la aplicación de la Ley de Dependencia en Andalucía en la última década ha sido la crisis económica del año 2008 que creó fuertes tensiones entre la administración andaluza y la central como consecuencia de los recortes que han afectado al Estado del Bienestar en España fomentados por la Unión Europea y que han dado como resultado un replanteamiento en la aplicación de esta Ley en Andalucía.

Uno de los aspectos más decisivos de la aplicación de la Ley es, en consecuencia, las implicaciones administrativas que, para el reconocimiento de las prestaciones y derechos, se derivan del sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Andalucía. De esta forma, el acceso efectivo a las prestaciones, así como el acceso a determinados servicios requieren del cumplimiento de todo un conjunto de requisitos administrativos que se sustancian en procedimientos específicos y burocratizados. Estos trámites han sido encomendados desde el año 2011, en que se creó, a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía. Precisamente en la Agencia se incluye el término Dependencia con la finalidad de resaltar el aspecto diferenciador que supone la gestión de esta materia por parte de la misma, de tal forma que se presenta como objetivo prioritario la agilización de la tramitación y en la prestación de los servicios.

No obstante, hay que tener en cuenta que la aplicación de estos procedimientos tan estrictamente definidos no ha estado exenta de críticas, en la medida en que se ha considerado que suponen una carga excesiva que ralentizan la accesibilidad a las prestaciones reconocidas por la propia Ley e impiden que se reconozcan los derechos que la mismas pretendía implantar con su entrada en vigor. Así, desde la implantación de la Ley, uno de los principales problemas ha sido el largo tiempo que transcurre desde que una persona inicia los trámites para solicitar la atención a su necesidad específica de cuidado, hasta que definitivamente se le reconoce la situación y, en consecuencia, se deriva todo el conjunto de prestaciones y servicios que se desprenden de la misma. Pero, sin duda, una de las críticas más acentuadas ha sido que con el paso del tiempo el Sistema Andaluz se ha centrado en el reconocimiento de las prestaciones por dependencia dejando a un lado el otro pilar básico de la protección de las personas dependientes como es el de la promoción de la autonomía personal.

Todo ello ha puesto de manifiesto la escasa eficiencia de los recursos disponibles, con desequilibrios a nivel territorial sin que se haya atendido a toda la complejidad de la lógica de los derechos del cuidado, sobre la base del principio de igualdad de trato. De esta forma, se ha descuidado el deber de cuidado de las personas dependientes en Andalucía, mediante un reduccionismo técnico, de carácter burocrático, que en muchos casos ha supuesto una relegación o un estancamiento en el reconocimiento de los derechos. De esta forma, se ha puesto en cuestión el reconocimiento del derecho subjetivo y la propia vocación de universalidad que la Ley 39/2006 había previsto inicialmente.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- DURÁN BERNARDINO, M., *La protección de las personas en situación de dependencia. Balance y perspectivas de su régimen jurídico-político*, Comares, Granada, 2015.
- MALDONADO MOLINA, J.A., *El seguro de dependencia. Presente y proyecciones de futuro*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.
- MALDONADO MOLINA, J.A., “La protección a la dependencia en Andalucía”, *Revista Temas Laborales*, núm. 100, 2009.
- MALDONADO MOLINA, J.A., “Las prestaciones por dependencia en el Sistema Español de Protección Social”, en SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C. (Dir), *Las Prestaciones Españolas por Dependencia en el Derecho de la Unión*, Laborum, Murcia, 2011.

- MALDONADO MOLINA, J.A., “El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia tras sus reformas”, en MONEREO PÉREZ, J.L., MALDONADO MOLINA, J.A. Y RUBIO HERRERA, R. (Dirs.), *Prevención y Protección de la Dependencia: un enfoque transdisciplinar*. Ed. Comares, Granada, 2014.
- MALDONADO MOLINA, J.A., “Los derechos de las personas mayores. Especial referencia a la prevención del maltrato”, en MOLINA, MALDONADO J.A. (Dir.), *Materiales docentes de Gerontología y protección de las personas Mayores*, Ed. Dykinson, Madrid, 2018.
- MALDONADO MOLINA, J.A., “La protección social de los mayores durante la pandemia del Covid-19. Efectos en su asistencia sanitaria, dependencia, servicios sociales y pensiones”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, núm. 3, 2021.
- MARÍN CASTRO, B., “Implantación del SAAD en el estado de las autonomías: análisis multidimensional en Andalucía”. en MONEREO PÉREZ, J.L., MALDONADO MOLINA, J.A. Y RUBIO HERRERA, R. (Dirs.), *Prevención y Protección de la Dependencia: un enfoque transdisciplinar*. Ed. Comares, Granada, 2014.
- MONEREO PÉREZ, J.L. Y MALDONADO MOLINA, J.A., “Artículo 25. Derechos de las Personas Mayores”, en MONEREO ATIENZA, C. Y MONEREO PÉREZ, J.L. (Dirs.), *La Europa de los Derechos. Estudio sistemático de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*. Ed. Comares, Granada, 2012.
- MONEREO PÉREZ, J.L. Y MALDONADO MOLINA, J.A., “Derecho de las personas de edad avanzada a la protección social (artículo 23)”, en VV.AA., *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa*, Comares, Granada, 2017.
- MONEREO PÉREZ, J.L., MARÍA NIEVES MORENO VIDA, MALDONADO MOLINA, J.A., GONZÁLEZ DE PATTO, R.M., *Manual de Derecho de la Dependencia*, Tecnos, Madrid, 2014.
- MORENO DE TORO, C., “El sistema para la autonomía y atención para la dependencia en Andalucía”, en SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C. (Dir), *Las Prestaciones Españolas por Dependencia en el Derecho de la Unión*, Laborum, Murcia, 2011.