

Expte.

DI-133/2005-6

EXCMA. SRA. CONSEJERA
DEPARTAMENTO DE SALUD Y CONSUMO
DIPUTACION GENERAL DE ARAGÓN
Edificio Pignatelli
50004 ZARAGOZA

I.- ANTECEDENTES

Primero.- En fecha 1 de febrero de 2005 tuvo entrada en esta Institución queja relativa a la situación económica en que se encuentra la asociación aragonesa de esclerosis múltiple (ADEMA), haciendo especial referencia al proyecto de construcción de un centro de día que se encontraba paralizado.

Así, se indicaba que cuando se detectó la necesidad de este recurso, la asociación contactó con el Gobierno de Aragón y encontró el apoyo que necesitaba para ponerlo en marcha pues el Instituto Aragonés de Servicios Sociales suscribió un documento en el que mostraba " *... interés en colaborar para la financiación, certificando que iba a comenzar la misma a través de un Convenio plurianual por un valor de 530.000 euros, estando previsto, en virtud del desarrollo de las obras, el poder llegar hasta una financiación del 50%*". En base a ello, se inició la construcción habiéndose invertido una parte de lo presupuestado, pero en la actualidad las obras se encontraban paralizadas por la falta del apoyo público indicado, habiéndose recibido del I.A.S.S. únicamente la cantidad de 62.000 euros y sin otras previsiones al respecto.

Por otra parte, la entidad expuso al Justicia que, si bien el Departamento de Salud siempre había venido apoyando al colectivo, sus necesidades habían aumentado pero no las subvenciones recibidas de dicho organismo a través de un convenio anual, siendo que se había producido un recorte de hasta el 40% (si en 2001 el S.A.S. aportó 90.000 €, en 2004 la cifra había disminuido hasta 67.000 €).

Segundo.- Admitida la queja interpuesta, en fecha 7 de febrero de

2005 nos dirigimos a la Diputación General de Aragón en demanda de información sobre las cuestiones planteadas. En este sentido, solicitamos un informe al Departamento de Servicios Sociales y Familia sobre las consideraciones expuestas por FADEMA y el apoyo económico demandado, valorando la posible negociación de un acuerdo en ese sentido con arreglo a los plazos que la entidad pública considerara viables.

En fecha 9 de marzo de 2005, el Director Gerente del Instituto Aragonés de Servicios Sociales nos indicó al respecto lo siguiente:

" En contestación a su escrito en el que se hace referencia al interés explícitamente manifestado por el Instituto Aragonés de Servicios Sociales en colaborar en la financiación para la construcción de un Centro de Día para la atención a personas afectadas por esclerosis múltiple a través de la Fundación ADEMA, se comunica:

El hecho de que en la fecha en que se manifestó ese interés tanto el Instituto Aragonés de Servicios Sociales como el Servicio Aragonés de Salud estuvieran en el mismo Departamento, el de Salud, Consumo y Servicios Sociales, parecía aconsejar la actuación planteada.

La intención era realmente la expresada y se tenía confianza en que el presupuesto en el Capítulo VII, Transferencias de Capital, iba a permitir, por medio de un presupuesto plurianual, atender esa demanda.

La adscripción del IASS a otro Departamento, el de Servicios Sociales y Familia, y la limitación experimentada en sus presupuestos, dificultan en gran manera el poder comprometer en inversiones para la atención de un colectivo particular que fundamentalmente representa unas necesidades que prioritariamente son sanitarias.

Lamentablemente en la actualidad no es imposible plantear con visos de realidad un acuerdo para la financiación de este proyecto "

Tercero.- También nos dirigimos al Departamento de Salud y Consumo del Gobierno de Aragón exponiendo las consideraciones de la entidad sobre el aumento de sus necesidades y la progresiva reducción del apoyo económico que se venía recibiendo de este organismo. En fecha 17 de marzo de 2005 la Consejera de Salud nos indicó lo siguiente:

" El tratamiento de muchas enfermedades es multidisciplinar y ha de ofrecer apoyo no sólo al paciente sino también a sus familiares, lo que implica a distintos estamentos sociales: Administración sanitaria, profesionales sanitarios y la sociedad civil.

El Departamento de Salud y Consumo es consciente de esta realidad,

por lo que desea estimular la formación de una importante red asociativa que ayude a la obtención del objetivo primordial compartido con las asociaciones, mejorar la calidad de vida de los afectados y sus familias.

De los convenios firmados por este Departamento con las diferentes asociaciones de pacientes, ha sido siempre ADEMA/FADEMA la que ha contado y cuenta con mayor asignación económica, que dados los 462 socios con que cuenta en la actualidad se considera adecuada para las actividades que desarrolla.

En el año 2001 el Servicio Aragonés de Salud firmó con FADEMA un convenio por valor de 54.091 euros, que en el año 2002, asumidas las competencias por el Departamento de Salud, Consumo y Bienestar Social, éste actualizó a 55.552 euros y el pasado año 2004 ha pasado a suponer la cantidad de 67.000 euros.

Estas cantidades no incluyen las addendas realizadas al convenio por motivos específicos y de forma circunstancial, que han supuesto un montante económico de 31.553 y 10.000 euros en los años 2002 y 2004, respectivamente. De igual manera, tampoco incluyen asignaciones concedidas a la asociación por otros Departamentos del Gobierno de Aragón como el de Servicios Sociales y Familia, que a través del IASS le concedió en el año 2004 una subvención de 62.000 euros.

Las previsiones de asignación para el año 2005 en concepto de ayuda y sostenimiento de la asociación son de 60.000 euros para la asociación de esclerosis de Zaragoza y de 10.000 euros para la de Huesca.

No obstante, dadas las instalaciones con que cuenta la asociación, las actividades que desarrolla y con el fin de ayudar a su mantenimiento y desarrollo de forma estable, además del convenio habitual de ayuda al sostenimiento de la asociación, para este año se establece un nuevo convenio singular.

El citado convenio singular prevé, mediante cláusula adicional, que la Fundación preste asistencia sanitaria a los pacientes remitidos por el Servicio Aragonés de Salud, con la extensión y condiciones que se especifican, así como la contraprestación económica que FADEMA va a recibir por estos servicios. El importe total estimado del gasto referido al periodo del año 2005 será de 66.096 euros".

II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- En fecha 10 de marzo de 2005 se realizó por personal de esta Institución una visita al Centro de Rehabilitación Integral de la asociación así como a las obras paralizadas del centro de día proyectado.

El destino del centro de día es claramente sociosanitario pues nos encontramos con una enfermedad crónica y variable, no pudiendo quedar el cuidado y atención de los afectados exclusivamente en manos de sus familias. Siendo cada vez mayor el número de enfermos, la inexistencia de un recurso de estas características en toda la Comunidad Autónoma justifica sin duda el proyecto realizado.

Y así lo valoró la Administración en un primer momento hasta el punto de asumir un compromiso de apoyo económico que fue determinante a la hora de mover la voluntad de FADEMA para iniciar la construcción, invirtiendo recursos propios y ajenos, encontrándose actualmente la Fundación con una falta total de apoyos económicos para hacer frente al proyecto ya iniciado.

Los posteriores cambios en el organigrama administrativo del Gobierno de Aragón han motivado, según se indica en el informe evacuado por el Director Gerente del I.A.S.S., la imposibilidad de cumplir el compromiso asumido, lo que por otra parte no ha sido comunicado directamente a los afectados, que no han recibido contestación a sus peticiones de información sobre el particular.

Consideramos que, con esta postura de la entidad pública, se está produciendo una quiebra tanto de la exigencia de motivación de los actos administrativos como del principio de protección de la confianza legítima.

Segunda.- La motivación es un requisito de ciertos actos administrativos que ha sido definida como la exigencia de hacer públicas las razones de hecho y fundamentos de derecho que justifican el acto (artículo 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común). En el presente caso, la asociación se ha visto privada de unas cantidades económicas, con las que contaba en virtud del compromiso público previo, sin conocer las razones de este cambio de postura de la Administración, pues ni se les ha notificado decisión alguna ni se ha contestado a sus peticiones al respecto.

Aun admitiendo que las disponibilidades presupuestarias a los efectos examinados hayan variado, la ausencia de una resolución motivada, siquiera de modo sucinto, que permita a la entidad conocer las razones por las que se ha interrumpido el apoyo económico comprometido constituye una irregularidad generadora de indefensión para la citada asociación.

Tercera.- Enlazando con lo ya apuntado, ha de traerse a colación el llamado "principio de protección de la confianza legítima", asumido por la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y posteriormente acogido por la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo que lo plasma, entre otras, en sentencias de su Sala Tercera de fechas 5 de octubre de 1990, 13 de febrero de 1992 y 14 de abril de 1994. En este sentido, reza la primera de ellas:

<< ... la aludida doctrina de esta Sala acoge un principio que, aunque no extraño a nuestro ordenamiento jurídico bajo la denominación de la bona fides, ha sido asumido por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la CEE bajo la rúbrica de "principio de protección de la confianza legítima del ciudadano" en el actuar de la Administración, que se beneficia a su vez del "principio de presunción de legalidad de los actos administrativos", si bien aquel principio no se aplica a los supuestos de cualquier tipo de convicción psicológica subjetiva en el particular, sino cuando dicha "confianza" se funda en signos o hechos externos producidos por la Administración lo suficientemente concluyentes que induzcan a aquél a confiar en la "apariencia de legalidad" que la actuación administrativa a través de actos concretos revela, moviendo a la voluntad del administrado a realizar determinados actos, inversiones económicas, medios materiales y personales, que después no concuerdan con la verdadera voluntad de la Administración, y sus consecuencias, reveladas y producidas con posterioridad a la material realización de aquellos por ellos particulares, máxime cuando dicha "apariencia formal de legalidad" que indujo a racional confusión en el interesado originó en la práctica para éste unos daños o perjuicios que, jurídicamente, no tiene por qué soportar >>

También dispone la sentencia del Alto Tribunal de 13 de febrero de 1992 la aplicación del principio de "confianza legítima", apuntando que debe primar la seguridad jurídica sobre el principio de legalidad cuando del actuar de la Administración se trata, cuando ésta *<< ... por actos ostensibles y externos da motivo a que los ciudadanos, que confiando en el mandato constitucional que la obliga a actuar conforme al ordenamiento jurídico, realizan determinados actos, en la fundada creencia de que han de ser reconocidos al final de un expediente, ya que de no existir esa fundada confianza en los actos externos de la Administración, el ciudadano normalmente no los hubiera realizado >>*

Cuarta.- Nos encontramos con una construcción iniciada, con una inversión ya realizada, tanto por parte de la asociación como de la propia Administración (que ha aportado 62.000 €) y de otras entidades privadas. A este respecto, consideramos que la paralización del proyecto perjudica seriamente los intereses de muchos ciudadanos afectados, convirtiendo en improductivos los esfuerzos ya realizados y en ineficaz la actuación pública

desarrollada (artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), sin perjuicio de la desmoralización que supone para los enfermos de esclerosis múltiple y sus familias.

Por todo ello, consideramos que la Administración debería estudiar la posibilidad de arbitrar alguna fórmula, aunque sea a medio o largo plazo y, en su caso, en colaboración con otros Departamentos implicados, que permitiera materializar el apoyo económico comprometido para retomar y concluir la construcción del centro de día proyectado.

Quinta.- Y en cuanto a las cantidades que se vienen recibiendo por la Fundación en virtud del convenio anual que se tiene suscrito con el Departamento de Salud y Consumo del Gobierno de Aragón, señalar que la entidad reconoce y agradece el apoyo económico que viene recibiendo del Gobierno de Aragón pero quiere poner de manifiesto como sus necesidades han ido en aumento y, sin embargo, las subvenciones se han ido reduciendo progresivamente sin motivo aparente.

Ello ha conllevado la necesidad de incrementar las cuotas de los socios hasta en un 40% (porcentaje de la reducción de la ayuda pública entre los años 2001 y 2004) y recortar costes ante la posibilidad de no poder continuar prestando los servicios de un recurso consolidado cual es el Centro de Rehabilitación Integral.

Ciertamente, no puede considerarse que exista un derecho a la subvención, pero hay que significar que el número de usuarios se ha duplicado en los últimos tres años y que se precisa, en consecuencia, de más personal de atención en los centros de Zaragoza y Huesca.

III.- RESOLUCIÓN

Por todo lo anteriormente expuesto y en virtud de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón, me permito formularle la siguiente

SUGERENCIA

Primera.- Que, por parte del **Instituto Aragonés de Servicios Sociales**, se estudie la posibilidad de arbitrar alguna fórmula que permita materializar, aun a medio o largo plazo, el apoyo económico comprometido

para retomar y concluir la construcción del centro de día proyectado, recabando en su caso la colaboración de los Departamentos implicados en la materia. En otro caso, se debería motivar el cambio de criterio efectuado y la consiguiente denegación de apoyo económico.

Segunda.- Que, por parte del **Departamento de Salud y Consumo** de la Diputación General de Aragón, se valore el incremento de necesidades y población atendida por FADEMA a la hora de determinar la cuantía de las subvenciones que anualmente se vienen concediendo a esta entidad.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

12 de abril de 2005

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE