

Expte.

DI-327/2013-1

**EXCMO. SR. CONSEJERO DE SANIDAD,
BIENESTAR SOCIAL Y FAMILIA
Via Universitat, 36
50071 ZARAGOZA**

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- Esta Institución tramitó el presente expediente como consecuencia de un escrito en el que se ponían de manifiesto por parte de un ciudadano, las deficiencias en las que incurría la tramitación de un elevado número de expedientes relativos al Ingreso Aragonés de Inserción (IAI).

En este sentido, se recogían las siguientes cuestiones:

“En general, los motivos que lleva a los ciudadanos a la presentación de quejas que afectan al IAI son diversos, pero la consecuencia es la misma: la falta del cobro de esta prestación.

De un lado, la tardanza en la resolución de la concesión, o en su caso la denegación, del IAI es uno de los argumentos habituales que hacen que nos dirijamos a la Administración. Esta Institución es consciente de que este tipo de solicitudes se han multiplicado como consecuencia de la crisis económica que atravesamos, si bien, el plazo medio actual para su resolución, de entre ocho y nueve meses, dista con creces del plazo previsto en Decreto 125/2009, de 7 de julio, que prevé un plazo mucho más corto, atendiendo a la urgencia de su solicitud.

También se han presentado quejas que ponen de manifiesto la lentitud de la Administración cuando se trata de resolver sobre las renovaciones del IAI. Un trámite en apariencia sencillo, pues exige al interesado de presentar nuevamente toda la documentación, se convierte en otro largo camino con la exigencia de una serie de documentos que no sólo no son necesarios, sino que además se van pidiendo paulatinamente.

Otras circunstancias como puede ser el cambio de domicilio aparecen también como motivo por el que la instrucción del IAI parece complicarse, cuando bastaría con su comunicación para que fuera tramitado con normalidad.

Dejando de lado la tardanza de la tramitación del IAI, su denegación, en según qué casos, es una cuestión que también preocupa al Justicia de Aragón.

El IAI se creó con el fin de atender determinadas situaciones, urgentes por simplificar, y en concreto a personas o familias que por sus ingresos apenas alcanzaban para vivir. Sin embargo, desde hace unos meses se ha venido observando que algunas quejas recogen supuestos en los que el IAI ha sido denegado por estar cobrando algún miembro de la unidad familiar un subsidio o una pensión no contributiva mínima y que claramente resultan insuficientes para cubrir las necesidades familiares más básicas, en clara contradicción con lo dispuesto en la Ley

1/1993, de medidas básicas de inserción y normalización social.

Alguna queja ha puesto de manifiesto la denegación del IAI por haber estado de alta en la Seguridad Social sólo en el momento de ser resuelta la solicitud, sin constatar que se trataba de un trabajo en precario o de algún día suelto, algo que no ocurría meses atrás. Ello obliga a iniciar un nuevo procedimiento con la tardanza a la que ya hemos aludido”.

SEGUNDO.- Consecuencia de tales hechos, esta Institución se dirigió tanto al Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia, como al Ayuntamiento de Zaragoza, con el fin de conocer las posturas de cada una de las Administraciones ante un problema que les afectaba a ambas.

TERCERO.- Del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia obtuvimos la siguiente respuesta:

“1.- El procedimiento de reconocimiento del Ingreso Aragonés de Inserción se inicia a instancia del interesado, mediante la presentación de la correspondiente solicitud, según modelo normalizado, en los Centros Municipales de Servicios Sociales del Ayuntamiento de su residencia.

A la solicitud deben acompañarse los documentos justificativos del cumplimiento de los requisitos señalados en la normativa del IAI, así como cualquier otro documento que se considere necesario para facilitar el conocimiento de la situación del solicitante.

El Centro Municipal de Servicios Sociales remite el expediente de solicitud del IAI acompañado del Plan Individualizado de Inserción, que incluirá entre otros, los Acuerdos de Inserción, a las Direcciones Provinciales correspondientes del Instituto Aragonés de Servicios Sociales, para que dicten Resolución.

Por tanto, la tramitación de solicitudes del IAI se hace conjuntamente entre los Centros Municipales de Servicios Sociales del Ayuntamiento de residencia del solicitante, y las Direcciones Provinciales del Instituto Aragonés de Servicios Sociales.

Recientemente se ha realizado en la Dirección Provincial de Zaragoza del IASS un estudio referido a octubre del ejercicio 2012 y que se puede hacer extensivo al resto del año 2012, sobre la demora en la tramitación de la prestación del IAI y se ha observado que, en la provincia de Zaragoza aproximadamente el 57,70% de los expedientes remitidos por los Centros Municipales de Servicios Sociales del Ayuntamiento a las Direcciones Provinciales del IASS, estaban incompletos, por lo que era necesario realizar y solicitar más documentación tanto al interesado como a su centro municipal de referencia para completarlos y poder emitir Resolución. Este estudio concluye indicando que resultaría mucho más ágil la tramitación y posterior reconocimiento del IAI, si cada centro municipal completase la documentación de todos los expedientes que gestiona.

En el momento que los expedientes figuran completos y reúnen todos los requisitos exigidos para su inclusión en el programa del Ingreso Aragonés de Inserción, se emiten propuestas favorables y son remitidos a la Intervención Delegada del IASS para proceder a su fiscalización, previa a la Resolución.

Una vez que los expedientes han sido fiscalizados de conformidad, se emite la correspondiente Resolución, causando alta en la prestación económica del IAI, según se establece en el art 10 del Decreto 57/1994 de 23 de marzo de la Diputación General de Aragón por el que se regula el IAI, los efectos económicos de esta prestación se producirán a partir del primer día del mes siguiente a la concesión de la

prestación.

II.- En relación a las solicitudes de Renovación del IAI, hay que indicar que la prestación económica del IAI se concede por periodos de 1 año, y como en este tiempo han podido variar las circunstancias que motivaron la concesión de dicha prestación, se puede solicitar la documentación que se considere necesaria, para actualizar la situación del solicitante en ese momento.

III.- En cuanto a la denegación de la prestación económica del IAI, el Art 2 del Decreto 57/1994, de 23 de marzo, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula el IAI en desarrollo de la Ley 11/1996, de 19 de febrero, de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social, establece los requisitos que deben reunir los solicitantes de la prestación:

Estar empadronado, al menos con un año de antelación a la formulación de la solicitud en cualquier municipio de Aragón.

No disfrutar ni el titular ni ningún miembro de la unidad familiar, de beneficio similar en otra Comunidad Autónoma.

Percibir unos ingresos inferiores al importe del IAI que pudiera corresponderle. Para calcular los ingresos mensuales, se considerarán la totalidad de los obtenidos por la unidad familiar y se determinarán de conformidad con el art 7 de este Decreto.

Ser mayor de edad y menor de la edad exigida para tener derecho a una pensión no contributiva de jubilación y los menores de edad, que reuniendo los requisitos, tengan a su cargo menores o personas con discapacidad.

IV.- La evolución de las solicitudes de altas y renovación del IAI durante los ejercicios 2010, 2011 y 2012 es la siguiente:

Año	Solicitudes aprobadas		Solicitudes no aprobadas
	Nuevas altas	Por renovación	
2010	1.683	614	424
2011	2.462	904	975
2012	2.608	1.628	1.245

V.- El artículo 7 del Decreto 57/1994, de 23 de marzo, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula el Ingreso Aragonés de Inserción establece cómo se determinan los recursos que dispone la unidad familiar, computando los ingresos que anualmente percibe la persona o personas que componen la unidad familiar, en virtud de cualquier título, y estableciendo una serie de normas.

Sobre este cómputo anual de recursos se efectuarán las deducciones que se señalan en el artículo 8 de este mismo Decreto, para hallar los recursos anuales netos de la unidad familiar; estos recursos se dividen por doce mensualidades para calcular los recursos mensuales netos de la unidad familiar.

Además, hay que considerar que a la cuantía que correspondería por número de miembros de la unidad familiar establecida en la correspondiente Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón y una vez se apliquen los coeficientes correctores recogidos en el artículo 6 del Decreto 57/1994, de 23 de marzo, se restarán los recursos mensuales netos de la unidad familiar, para hallar la

cuantía de la prestación económica, que en ningún caso podrá superar el importe del salario mínimo interprofesional vigente.

En relación con las ayudas del Plan Prepara que perciba cualquier miembro de la unidad familiar, deberán computarse a efectos de determinar los ingresos que anualmente percibe la unidad familiar y serán compatibles con la prestación del IAI, siempre y cuando no superen el importe del salario mínimo interprofesional vigente.

VI- En cuanto a los criterios que se siguen para aplicar los coeficientes correctores por alojamiento y por gastos de enfermedad son los siguientes:

El contrato de alquiler debe estar visado.

Y para los gastos de enfermedad no se aplica ningún coeficiente corrector, al estar exentos los perceptores de rentas de integración social de conformidad con lo establecido en el artículo 4 del RDL 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del sistema nacional de salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones.”

CUARTO.- Por su parte, el Ayuntamiento de Zaragoza nos facilitó una serie de datos relevantes, en los siguientes términos:

“Antes de entrar en la exposición, debemos, no obstante, hacer un inciso: suponemos que el dato de 57,70% se refiere al Ayuntamiento de Zaragoza, a pesar de que en el informe del IASS se dice hace referencia a la Provincia de Zaragoza, así como a las Direcciones Provinciales del IASS, lo que, al hablar en plural podría hacer pensar que se refiere a todo Aragón (los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Zaragoza remitimos los casos exclusivamente a la Dirección Provincial de Zaragoza). No obstante, en este informe vamos a considerar que se refiere a la ciudad de Zaragoza.

1. Expedientes mal cumplimentados por los CMSS del Ayuntamiento de Zaragoza

Cuando fuimos conocedores del informe citado, contactamos con el Instituto Aragonés de Servicios Sociales, desde donde se nos dijo que los datos se referían a las 383 solicitudes correspondientes al mes de octubre de 2012, de las cuales, según el IASS, faltaba información en 221 (el 57,7%). En ese momento, desde estos Servicios Sociales se solicitó al IASS se nos enviaran los casos mal cumplimentados, con objeto de comprobar cuáles eran los errores o defectos de cumplimentación. A fecha de hoy (han pasado cuatro meses) no hemos recibido ninguna información al respecto.

No obstante, por nuestra parte se procedió a estudiar una muestra aleatoria de 151 expedientes, de los 383 cuya fecha de solicitud en el CMSS está entre el 25-9-2012 y el 25-10-2012, con lo que suponemos quedan recogidos la mayor parte de los expedientes a los que se refiere el IASS. En estos expedientes se ha comprobado la cumplimentación de los datos, con el objeto de estimar la proporción de expedientes incompletos, así como conocer cuáles eran los defectos más frecuentes. Los resultados de este estudio han sido los siguientes:

En primer lugar (y considerando como defectos de cumplimentación o errores algunos ítems que el IASS considera como tales, y en lo que discrepamos), los expedientes en los que faltaría algún dato resultó ser del 17,9% (27 expedientes), porcentaje bien distinto al aportado por el IASS. No obstante, hemos de decir que este porcentaje, aunque es claramente inferior a aquel, en ningún caso lo consideramos deseable, y estamos trabajando para reducirlo todo lo posible, a lo que nos comprometemos de forma explícita.

En segundo lugar se constató que, a pesar del dato dado por el IASS, solo en un 33% de los expedientes estudiados, el IASS había solicitado información adicional a los CMSS. Nos podemos preguntar: ¿qué pasa con el resto (hasta el 57,7%)? Si era información que debía ser aportada por los CMSS, ¿por qué no se les solicitó?

2. Datos que según el IASS están mal cumplimentados

El principal aspecto a señalar aquí es que una buena parte de la documentación adicional que el IASS solicita, a los Servicios Sociales Municipales corresponde a documentación que el Ayuntamiento envió correctamente, pero que, debido al enorme retraso en su tramitación por parte del IASS, ha caducado. Así, el principal documento requerido por el IASS es la tarjeta de demanda de empleo del INEM (en el 54% de los casos en los que se nos pide documentación adicional); este documento debe renovarse a los 3 meses, por lo que, dado el retraso que sufren los expedientes en el IASS (como veremos más tarde, este tiempo supera, en promedio, los cinco meses), suele caducar durante su tramitación por dicha Institución. Considerar la necesidad de renovar esta documentación como una defectuosa cumplimentación por el CMSS es incalificable.

En otros casos se trata de documentación cuya posesión no es obligatoria (según el propio listado de documentación elaborado por el IASS), como el DNI de menores, o recibos de alquiler. En alguno se pide una información cuya imposibilidad se ha justificado por informe escrito. En algún otro caso no se trata de documentación incompleta, sino que el IASS considera que deben ampliarse los Acuerdos con el solicitante. En nuestra opinión, estos casos no pueden considerarse como una mala cumplimentación por parte del CMSS.

Del mismo modo, compartimos la preocupación ante ciertas denegaciones, ya que existen supuestos en los que el IAI ha sido denegado por estar cobrando algún miembro de la unidad familiar un subsidio o una pensión no contributiva mínima y que claramente resulta insuficiente para cubrir las necesidades familiares más básicas. En relación con esto debe decirse que para aquellas unidades familiares que sí reciben alguna ayuda de baja cuantía,

puede concederse un IAI complementario. Pero el IASS no ha definido expresamente los criterios de aplicación en estos casos, lo que serviría a los CMSS, tanto para informar a los posibles beneficiarios, como para preparar la documentación necesaria. Así pues, ignoramos qué criterios utiliza el IASS para aprobar o denegar un IAI complementario

Se alude igualmente a la posibilidad de denegar el IAI por haber estado el ciudadano dado de alta en la Seguridad Social sólo en el momento de resuelta la solicitud, sin constatar que se trataba de un trabajo en precario o de un día suelto, algo que no ocurría meses atrás. En este sentido cabe decir que un buen número de solicitudes de información que realiza el IASS a estos servicios sociales tiene que ver con estos casos. A pesar de que el IASS puede conocer los datos laborales de estos ciudadanos, como el tiempo en el que han estado contratados, nos pide documentación sobre ello. Esta petición de información adicional alarga el proceso de tramitación. En nuestra opinión, en una buena parte de estos casos estos requerimientos de documentación son innecesarios.

3. Proceso de tramitación del IAI en los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Zaragoza

El estudio y tramitación de un caso de IAI supone la realización de las siguientes tareas por los Servicios Sociales Municipales:

En los CMSS: el inicio del proceso es la solicitud de cita que el ciudadano realiza a el trabajador social. En esta primera cita se hace un primer análisis de la situación personal y familiar, con el objetivo de ver si el IAI sería un recurso adecuado. En el caso de que se vea adecuado, se informa de la documentación requerida, y se da nueva cita para formalizar la solicitud. En este intervalo la trabajadora social elabora un Plan de Inserción individualizado, que incluye una serie de Acuerdos con el beneficiario. Este Plan y estos Acuerdos deberán discutirse con el beneficiario en la segunda cita. Una vez completado el expediente, es enviado a la Oficina Central del Servicio.

Este proceso supone, aproximadamente, 39 días naturales. Debe señalarse que de estos, unos 30 días se deben al retraso para la concesión de las dos citas. Un poco más adelante haremos algunas consideraciones en relación con este tiempo, y la realidad de los CMSS.

Nos gustaría resaltar que esta labor que se realiza desde los CMSS constituye lo sustancial del proceso de tramitación de un IAI, ya que supone tener al menos dos contactos con el solicitante, el estudio del caso, la elaboración del Plan de Inserción, y la negociación de los Acuerdos. Aunque no se incluye en este tiempo, también debe hacerse seguimiento. Se trata de una atención directa al ciudadano, no de una simple tramitación de un expediente.

En la Oficina Central: una vez recogidos los expedientes de todos los CMSS, se revisan y se envían al Instituto Aragonés de Servicios Sociales. Este proceso supone, unos 10 días naturales.

Así pues, la tramitación de un caso de IAI en los Servicios Sociales Municipales supone, en promedio, unos 49 días naturales, es decir, aproximadamente un mes y medio.

4. Proceso de tramitación del IAI en el Instituto Aragonés de Servicios Sociales - Tiempo de tramitación del IAI en el IASS.

Una primera aproximación para hacernos una idea de la realidad del proceso de tramitación del IAI en el IASS es el tiempo entre que el IASS recibe un caso de los Servicios Sociales Municipales y el momento en el que el IASS nos pide información adicional sobre el mismo. Este tiempo es interesante, ya que esta petición se lleva a cabo en la primera y somera revisión de la documentación por parte del IASS, es decir, indica el tiempo desde que el IASS recibe la documentación hasta que comienza a revisarla.

Para estudiar esta variable hemos comprobado todos los casos en los que el IASS nos ha pedido información adicional a lo largo del pasado mes de abril: 82 requerimientos. Pues bien, la fecha de salida de estos expedientes de los Servicios Sociales Municipales había ocurrido entre mediados de noviembre del 2012 e inicios de marzo del 2013, es decir, transcurre un plazo entre 1,5 y 4,5 meses desde que el IASS recibe un expediente hasta que se nos solicita que amplíemos la información, es decir, hasta que el IASS comienza a revisar el expediente (no hasta que resuelve).

Pero ¿cuánto es el tiempo total que el IASS está utilizando para resolver un caso de IAI? Para contestar esta pregunta hemos comprobado, para cada uno de los expedientes resueltos por el IASS durante el primer trimestre de este año (algo más de 500), el tiempo transcurrido entre la fecha de entrada en el IASS y la resolución del mismo. E. promedio de tiempo es de 172 días, más de 5 meses.

Como consecuencia de esto, es razonable suponer que el ritmo de salida de expedientes de IAI del IASS sea inferior al ritmo de entrada de expedientes remitidos

por los Servicios Sociales.

- Ritmo de envío de expedientes al IASS y de resolución por este organismo

En la siguiente tabla se recoge, para cada mes del año pasado, el número de expedientes tramitados desde los CMSS, tomando como referencia la fecha de solicitud, y los expedientes resueltos por dicho organismo (concesiones o denegaciones). Se debe advertir que las resoluciones de un determinado mes no corresponden a expedientes enviados por el Ayuntamiento ese mismo mes, sino a los enviados en meses anteriores, pero en todo caso los datos dan una idea del ritmo de entrada-salida de los expedientes del IAI en el Instituto Aragonés de Servicios Sociales.

	ENVIADOS AL IASS POR LOS CMSS	RESUELTOS POR EL IASS
ENERO	280	178
FEBRERO	389	337
MARZO	408	277
ABRIL	371	320
MAYO	441	137
JUNIO	408	213
JULIO	340	95
AGOSTO	304	215
SEPTIEMBRE	362	276
OCTUBRE	447	410
NOVIEMBRE	399	720
DICIEMBRE	339	524
TOTAL	4.488	3.702

Como se ve en la tabla anterior, en los diez primeros meses del año 2012, el IASS resuelve, en promedio, sólo el 65,5% del volumen de expedientes. Y esto es independiente de la cumplimentación de la documentación por los CMSS. ¿De qué depende entonces?

La tabla anterior, además del citado dato, ofrece otra información interesante. Hemos resaltado la cifra de expedientes resueltos por el IASS en el mes de noviembre, cifra sorprendente: en los diez meses anteriores el IASS resuelve 246 casos al mes en promedio, y en el mes de noviembre resuelve 720, el triple de esa cifra. ¿Cuál es la causa de esto? Podría pensarse, quizá, en que en noviembre se dispuso de una mayor dotación económica. No lo sabemos, pero todo va apuntando a que los retrasos en la tramitación de los IAI no tienen nada que ver con los defectos de cumplimentación por parte de los CMSS del Ayuntamiento de Zaragoza.

- Tendencias seguidas por las Resoluciones de los expedientes de IAI.

En la tabla siguiente se comparan, tanto el número de Resoluciones como la proporción de denegaciones, en los tres primeros meses del año 2012 con las del año

2013.

	Nº total de Resoluciones	Nº de Resoluciones denegadas	% denegaciones
1er trimestre 2012	659	118	17,9
1er trimestre 2013	539	215	39,9

La primera información que nos da esta tabla es que en el primer trimestre de este año, el IASS ha resuelto menos expedientes de IAI que en el mismo periodo del año anterior, a pesar de que el número de expedientes enviados por los Servicios Sociales Municipales ha ido en aumento. Pero lo más llamativo de la tabla es el enorme incremento en la proporción de casos denegados, pues se pasa de un 18% a un 40%.

5. Consideraciones adicionales: el contexto

Pero la Resolución por parte del IASS no supone, al menos para los Servicios Sociales Municipales, el final del proceso de atención al ciudadano.

- Los ciudadanos se quedan en los Centros Municipales de Servicios Sociales

Tanto si la Resolución del IASS es de concesión como si es de denegación, sigue una importante labor por parte de los Servicios Sociales Municipales:

Si el IAI se ha concedido, en este caso, por parte del IASS se procede a los pagos mensuales, durante un año. Pero el trabajo de los CMSS, no sólo no ha terminado, sino que se incrementa. Un caso de IAI supone varias citas de seguimiento durante el año de concesión (entre cinco y seis citas), para comprobar el desarrollo del Plan de Inserción y el cumplimiento de los Acuerdos. Aparte de este seguimiento, los beneficiarios acuden de vez en cuando a su trabajadora social para distintos asuntos.

Si el IAI ha sido denegado, en contra de lo que podría pensarse, los casos denegados, no sólo no dejan de suponer trabajo a los Servicios Sociales Municipales, sino que requieren de una atención y de unos recursos adicionales. Se trata de personas o familias en una mala situación, que necesitan, puesto que no se les ha concedido el IAI, unos recursos para subsistir, por lo que recurren a las Ayudas de Urgencia.

Desconocemos cuál es el volumen de Ayudas de Urgencia que los casos de denegación del IAI suponen al Ayuntamiento, pero sí hemos estudiado recientemente cuánto supone, solo, el retraso en su tramitación. Para ello hemos comprobado las Ayudas de Urgencia que, a lo largo de un periodo de seis meses, se han dado a solicitantes del IAI, en tanto se resuelve su expediente. Pues bien, estas ayudas han supuesto 704.000 € en seis meses. Es decir, el retraso en la tramitación del IAI no sólo supone un importante volumen de trabajo en los Servicios Sociales Municipales, sino también una elevada cantidad de recursos económicos.

Pero para tener una visión completa de todo el proceso de tramitación del IAI es imprescindible recordar cuál es el contexto en el que se desarrolla el trabajo en los Centros Municipales de Servicios Sociales.

- Situación actual de los Servicios Sociales Municipales

Por todos es conocida la situación de crisis en la que estamos sumidos desde hace un tiempo y, en consecuencia, también es general la comprensión del incremento de la demanda que están sufriendo los Servicios Sociales, servicios que, por

desgracia, en muchos casos se están convirtiendo en el último recurso de un cada vez mayor número de ciudadanos. ¿Cómo se refleja esta situación en el Ingreso Aragonés de Inserción? En la tabla siguiente puede verse la evolución de las solicitudes de esta prestación en los CMSS a lo largo de estos años.

AÑO	Nº de solicitudes de IAI
2008	484
2009	1.430
2010	2.404
2011	3.715
2012	4.505
2013	Aprox. 5.200

Los datos de esta tabla son impresionantes: en los cinco años de crisis, el número de solicitudes de IAI se ha multiplicado por diez. Se debe decir, no obstante, que otros indicadores, como las Ayudas de Urgencia o el número de expedientes abiertos, aunque también han aumentado de forma considerable a lo largo de estos años, no lo han hecho de la manera tan extrema como el IAI.

Las solicitudes de IAI, así como las de Ayudas de Urgencia, son indicadores, tanto de la situación de crisis como del impacto que ésta tiene en los Servicios Sociales Municipales. Así, podemos afirmar que la situación de crisis económica está suponiendo un incremento enorme del volumen de trabajo de los Servicios Sociales Municipales.

Ante esta situación ¿cuál es la respuesta del Gobierno de Aragón y del Ayuntamiento de Zaragoza?

- **La responsabilidad del Gobierno de Aragón**

La Ley 5/2009 de Servicios Sociales de Aragón, en su artículo 73, dedicado a la Financiación de los servicios sociales generales, señala que:

1. La financiación de los servicios sociales generales será compartida entre la Comunidad Autónoma y las entidades locales, en los términos que establezcan los correspondientes convenios de colaboración (...)

3. La Administración de la Comunidad Autónoma realizará una aportación para el sostenimiento de los servicios sociales básicos que cubrirá, al menos en un 50%, el coste de los equipos profesionales establecidos reglamentariamente por la Comunidad Autónoma para los Centros de Servicios Sociales (...)

¿Cuál está siendo en la realidad el papel de la Comunidad Autónoma de Aragón en el sostenimiento de los Servicios Sociales básicos en la ciudad de Zaragoza? En general, la aportación de la Comunidad Autónoma (de sus propios presupuestos o transferida por el Gobierno central) siempre ha distado mucho de lo que las diferentes normativas iban definiendo, aportando el Ayuntamiento de Zaragoza una proporción excesiva del coste de los servicios sociales.

No obstante lo anterior, y centrándonos en lo que está ocurriendo en los

últimos años (desde el inicio de la actual situación de crisis económica), veamos cuál ha sido la evolución de la aportación del IASS para el Convenio que anualmente firma con el Ayuntamiento de Zaragoza, y que recoge la aportación del Gobierno de Aragón para el personal y el desarrollo de programas de los Servicios Sociales Municipales (no sólo para el IAI). Lo podemos ver en la tabla siguiente:

		AÑO	Aportación IASS en euros
		2007	3.913.080
		2008	5.789.500
		2009	7.000.000
		2010	7.169.190
		2011	7.169.190
		2012	5.300.000
		2013	4.711.312

Cuando en 2007 se hizo cargo del Departamento de Servicios Sociales y Familia del Gobierno de Aragón el anterior equipo, la aportación del IASS al Ayuntamiento era de 3.913.000 euros. En los cuatro años en los que este equipo fue responsable del citado Departamento, se pasó a 7.169.000 euros, es decir, un 83,2% de aumento, casi un 21% de incremento anual en promedio.

Pues bien, en los dos primeros años del nuevo equipo en el citado Departamento, la aportación del Gobierno de Aragón ha disminuido un 34%, situando dicha aportación para 2013 por debajo de la del año 2008.

Y el Ayuntamiento de Zaragoza ¿cómo está respondiendo a esta situación?

- La responsabilidad del Ayuntamiento de Zaragoza

La situación con la que se enfrentan los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Zaragoza es, pues, la siguiente: por un lado, un enorme incremento de la demanda de algunas de sus prestaciones (sobre todo Ayudas de Urgencia, IAI, información y orientación); por otro lado, la necesidad del mantenimiento del volumen de atención en otros programas (en especial las prestaciones domiciliarias). Y el Ayuntamiento debe responder a estas necesidades en una situación de una enorme disminución de ingresos económicos (como el resto de instituciones).

La decisión municipal ha sido responder, tanto al incremento de determinadas prestaciones, como al mantenimiento de las otras. Como es razonable deducir, para ello ha sido necesario un incremento de recursos, tanto humanos como presupuestarios:

Recursos económicos: el presupuesto municipal destinado a servicios sociales ha pasado de 27.357.737 euros en el año 2007 a 50.695.108 euros en 2013, es decir, en los años en los que se ha desarrollado la crisis económica, el Ayuntamiento de Zaragoza ha incrementado en un 85% el presupuesto dedicado a los servicios sociales. Las actuaciones de los Servicios Sociales Municipales que suponen una mayor dotación económica son la Prestaciones Domiciliarias y las Ayudas de Urgencia. ¿Cómo ha evolucionado el gasto para estas prestaciones en estos últimos años?

Ayudas de Urgencia: en 2007 se concedieron 5.822 ayudas, que supusieron 2.146.971 euros; en 2012 se concedieron 14.764, por un montante de 4.633.480 euros. Es decir, el Ayuntamiento ha respondido al aumento de demanda, multiplicando por 2,2 la dotación económica destinada a este fin.

Servicio de Ayuda a Domicilio: en 2007 se atendió a 4.735 personas distintas, para lo que se dedicaron 9.016.323 euros; en 2012 el número de personas distintas atendidas fue de 6.079, con una dotación económica de 12.135.517 euros, lo que supone un incremento del 35%.

Recursos humanos: el año pasado se puso en marcha un Plan de Choque, una de cuyas medidas fue el refuerzo de los Servicios Sociales Básicos con 23 personas (15 procedentes de otros servicios municipales y 8 de otras dependencias de los servicios sociales). Esto ha supuesto una ayuda importante, aunque hemos de reconocer que aún sería necesario un mayor refuerzo, lo que requeriría el contrato de más personal. Para llevar a cabo esto, el Ayuntamiento se encuentra, además de con la dificultad económica, con las dificultades legales para contratar nuevo personal.

6. Conclusiones

En nuestra opinión, de todo lo dicho se puede concluir lo siguiente:

- A pesar del enorme incremento de trabajo que están sufriendo los Servicios Sociales Municipales, el tiempo medio de gestión de un IAI por estos servicios es de 49 días, frente a 172 días que dicha gestión supone en el Instituto Aragonés de Servicios Sociales.

- De los expedientes que entraron en el IASS en octubre de 2012, la proporción de expedientes incompletos o mal cumplimentados por los CMSS ronda el 18%, y no el 58%. No obstante, la proporción del 18% no es deseable, y estamos trabajando para reducirla lo más posible.

- En una buena parte de, los casos en los que se solicita información adicional a los Servicios Sociales Municipales, se trata de documentación que se remitió correctamente, pero que se caducó debido al retraso en la tramitación del caso por parte del IASS.

- Del primer trimestre de 2012 al primer trimestre del 2013 la proporción de Resoluciones negativas emitidas por el IASS ha pasado del 18% al 40%.

- Cuando más intensa es la presión sobre los Servicios Sociales Municipales debido a la situación de crisis económica, en los dos primeros años de su nuevo equipo, el Gobierno de Aragón, no solo no refuerza dichos Servicios, sino que disminuye su aportación en un 34%.

- Para responder a la creciente demanda que la crisis está produciendo en los Servicios Sociales Municipales, el Ayuntamiento ha incrementado considerablemente el dinero destinado a estos Servicios, en especial en los años 2012 y 2013, ya que ha debido aportar, adicionalmente, la cantidad que el IASS ha detraído del Convenio (2.457.878 euros).”

II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

El presente informe tiene como fin poner de manifiesto los problemas más

evidentes que la tramitación de los expedientes de IAI suscita, a los que esta Institución ha tenido acceso de una manera directa a través de las muchas quejas presentadas por los ciudadanos afectados.

En este sentido, destacaremos las cuestiones más representativas de los motivos que han dado lugar a que esta Institución se pronuncie en no pocas ocasiones.

PRIMERO.- Expedientes incompletos.

Uno de los motivos recurrentes de las quejas que el Justicia de Aragón observó en el primer semestre del año en curso era que en muchas ocasiones el retraso en la tramitación del IAI provenía de la falta de documentación que debía adjuntarse junto con la solicitud, dando lugar a que el IASS se dirigiera al CMSS o al ciudadano afectado para que completara el expediente.

Destacaba así el elevado número de quejas al respecto, pues partíamos del hecho de que los expedientes tramitados por los trabajadores sociales de los CMSS, que son el primer escalón en la pirámide de prestaciones y la primera aproximación del ciudadano con los Servicio Sociales, adolecieran de los mismos errores, pese a que la tramitación diaria de expedientes del IAI constituye prácticamente su actividad más habitual, al menos en los últimos tiempos.

De los datos facilitados por el IASS, circunscribiéndose a la población de Zaragoza, hasta un 57,70% de los expedientes enviados por los CMSS estaban incompletos, cifra que contrasta con el 17,9% apuntado por el Ayuntamiento de Zaragoza.

Sin querer a entrar a valorar cuál es la cifra correcta, lo cierto es que la experiencia de esta Institución se resume en que en muchas ocasiones se ha solicitado documentación que a priori no es necesaria, con el consecuente retraso que conlleva. Así, el DNI de menores o recibos de alquiler no figuran entre los documentos a presentar, sí la tarjeta de demanda de empleo que, tal y como explica el Ayuntamiento, se trata de un documento con una vigencia de tres meses, transcurridos los cuales su eficacia decae con la consiguiente necesidad de renovación. Esto conecta precisamente con la cuestión relativa al retraso de la tramitación del IAI, ya que si la revisión de los expedientes fuera inmediata, la caducidad de esta tarjeta apenas sí tendría lugar.

Por tanto, y no es la primera vez que esta Institución lo dice, el IASS debería emitir un documento en el que indicara qué documentación debe aportarse desde el inicio, con el fin de evitar un enfrentamiento entre ambas Administraciones y, ante todo, con el fin de beneficiar al ciudadano.

SEGUNDO.- Tardanza en la resolución de los expedientes.

En segundo lugar, conviene que nos refiramos al plazo excesivo empleado por el IASS para la resolución de los expedientes de IAI o de su renovación. Así, la media empleada por los CMSS es de 49 días naturales, tal y como se nos informa, si bien, una vez tienen entrada en el IASS, parece que el procedimiento queda paralizado de manera indefinida. La respuesta dada por el Ayuntamiento apunta a un promedio que supera los cinco meses, sin embargo, esta Institución, por su propia experiencia, ha constatado que esa duración puede ser incluso mayor en muchas ocasiones.

También en este sentido hemos elaborado un elevado número de Sugerencias, compeliendo al Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia a que respete los plazos previstos en la normativa, incluso aunque sea de manera

provisional, con el fin de que, en la medida de lo posible, los ciudadanos puedan contar con ciertas garantías, ya sea frente al pago de un alquiler, ya para poder solicitar ciertos beneficios como puedan ser las becas de comedor o material para los hijos menores escolarizados, o simplemente beneficiarse de distintas reducciones previstas para este colectivo, por ejemplo en el uso del transporte público.

TERCERO.- Tardanza en la resolución de Reclamaciones.

Los retrasos evidentes no sólo afectan a la tramitación y resolución de los expedientes del IAI, sino que también a las Reclamaciones presentadas contra las resoluciones denegatorias del IAI, impidiendo que el ciudadano opte a una nueva prestación en tanto no se resuelva el expediente previo.

En este sentido, la normativa vigente que regula IAI no prevé ningún plazo en el que la Comisión de Reclamaciones del IAI deba resolver las reclamaciones, alargando el ya de por sí lento procedimiento para la resolución de estos expedientes más allá de lo razonable.

Puesto que se anunció que a lo largo del año en curso se aprobaría una nueva normativa relativa al IAI, no estaría de más incluir algún precepto que previera un tiempo límite razonable para la resolución de las reclamaciones presentadas ante la Comisión de Reclamaciones del IAI, con el fin de que el ciudadano no permanezca en un constante estado de incertidumbre.

CUARTO.- Ayudas de urgencias

Tal y como informa el Ayuntamiento, y así lo ha podido constatar esta Institución a través de diversos expedientes de quejas, en muchas ocasiones, ante la tardanza de la resolución del IAI, los CMSS se han visto obligados a tramitar de manera urgente ayudas destinadas al pago de alquileres o a la adquisición de alimentos. Pese a que puntualmente puede entenderse esta actitud, lo cierto es que no resulta deseable que se utilicen unos recursos cuyo fin es afrontar situaciones ocasionales para resolver cuestiones para cuya solución están previstos otros mecanismos, como el IAI. Así, en términos de eficacia, es mucho mejor entregar una cantidad al ciudadano para que pueda organizar su propia economía.

QUINTO.- Becas escolares y gratuidad medicamentos

Finalmente esta Institución también se ha pronunciado sobre este asunto, así, el retraso de la concesión del IAI no puede conllevar los efectos negativos de no poder optar a becas escolares o a la gratuidad de los medicamentos.

Carece de sentido que aquella persona con ingresos nulos, a la espera de obtener un IAI, no pueda optar a una beca escolar, ya sea de comedor, ya para el material escolar. Lo mismo que quien hasta un momento dado, mientras ha sido receptor del IAI, ha podido beneficiarse de la gratuidad de medicamentos y, una vez vencida la prestación, a la espera de su renovación, se ve privado de dichos productos, pese a que su situación no ha variado.

SEXTO.- De toda la información facilitada por la Administración, así como de la propia experiencia del Justicia de Aragón a lo largo de estos meses, se llega al resultado obvio de que la crisis económica ha multiplicado el número de usuarios que tradicionalmente se beneficiaban del IAI, sin que en general se detectara un mal

funcionamiento de su tramitación.

El hecho de que un elevado número de ciudadanos se hayan visto obligados a dirigirse a los Servicios Sociales ha disparado el número de solicitudes, desvirtuando además el perfil de usuario de este tipo de prestaciones. Así, ciudadanos integrados en el mercado laboral de manera normalizada, se han visto expulsados del mismo, con una muy difícil proyección de reinserción laboral, viéndose en muchas ocasiones obligados a regresar al domicilio de sus padres, que en la mayoría de los casos son pensionistas, teniendo que vivir varias personas con una cantidad en principio prevista para sólo una. Esta última cuestión está sirviendo precisamente para justificar la denegación del IAI alegando que al convivir con una persona que ya recibe una pensión, contributiva o no, no tiene necesidad de recibir esta prestación.

No debemos olvidar que el IAI es una prestación creada para que las personas a quienes se reconoce tengan una oportunidad de reconducir tanto su vida personal como laboral, que puedan contar con un mínimo para, por así decirlo, poder empezar. En el momento en que se fuerza a estas personas a depender nuevamente de un familiar, anciano en general, se está eliminando prácticamente cualquier posibilidad de reinserción social.

Entiende esta Institución que es complicado dar respuesta satisfactoria al elevado número de solicitudes del IAI a las que diariamente se enfrenta el Gobierno de Aragón, pero no por ello hay que cejar en el empeño de mejorar su gestión.

Puesto que se anunció hace unos meses la inminente reforma de la normativa relativa al IAI, podría ser éste el medio por el que acometer una mejor gestión.

En este sentido, esta Institución se ha atrevido a hacer propuestas tales como introducir un plazo para la resolución de las reclamaciones presentadas contra las denegaciones del IAI, la posibilidad de reconocer ciertos efectos provisionales a las solicitudes del IAI con el fin de poder optar a becas o a la gratuidad de medicamentos, etc.

Igualmente cree esta Institución que podría ser el momento para que Ayuntamiento de Zaragoza y Gobierno de Aragón aunaran esfuerzos. Puesto que son los trabajadores sociales de los CMSS quienes pueden llegar a conocer la real situación de cada caso, sería conveniente que sus recomendaciones tuvieran peso cuando el IASS tenga que resolver un expediente.

Perfilar el usuario destinatario del IAI es quizá una cuestión francamente importante, ya que como apuntábamos antes, se trata de que personas puntualmente desfavorecidas puedan reiniciar un proyecto laboral, social y en muchos casos familiar. Consiste por tanto en garantizar que la prestación se destina a quien lo necesita y que llega además a todo aquel que realmente lo necesita, cubriendo todas sus necesidades, desde pagar un alquiler, hasta los libros de los menores escolarizados, así como asegurar que estas personas pueden alimentarse.

III.- RESOLUCIÓN

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

SUGERENCIA

Que tanto el Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia del Gobierno de Aragón, como el Ayuntamiento de Zaragoza, atendiendo a los motivos anteriormente expuestos, valore la posibilidad de aunar esfuerzos con el fin de que la tramitación de los expedientes relativos al Ingreso Aragonés de Inserción se resuelvan a tiempo, dando respuesta a todos aquellos ciudadanos que lo han solicitado y adoptando las medidas oportunas para ello.

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

En Zaragoza, a 6 de septiembre de 2013

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE