

Expte.

DI-1101/2014-1

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

## **I.- ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** El día 30 de mayo de 2014 tuvo entrada en esta Institución un escrito de queja relativo al expediente de dependencia de la señora ..., situación que ya era conocida, ya que había sido tratada en el expediente 303/2014 y que a continuación se expone.

En este primer expediente se ponía de manifiesto que la señora ..., quien tenía reconocido un grado de discapacidad de 83%, había sido reconocida mediante resolución de 21 de septiembre de 2011 como persona en situación de dependencia, Grado I, Nivel 2. Posteriormente, mediante nueva resolución de 2012, se le había reconocido un Grado II de dependencia.

Sin embargo, en el momento de la presentación de esa primera queja, no se había aprobado el correspondiente Programa Individual de Atención (PIA), por lo que, tal y como se ha apuntado, se tramitó el correspondiente expediente.

Pese a la información recabada, que dio lugar además a la correspondiente sugerencia, el ciudadano presentador de la queja puso de manifiesto una serie de cuestiones nuevas que quedaron reflejadas en una nueva queja y que motivaron la apertura de un expediente diferente.

Así, en este nuevo expediente se quería una concreta respuesta de la Administración de cuándo, de acuerdo con la normativa previa a la aprobación del *Real Decreto Ley 20/2012, de mediadas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad*, tenía que haberse aprobado el PIA de la señora ... y los motivos por los que no se cumplieron los plazos para ello.

Igualmente, puesto que en relación con el servicio de Ayuda a Domicilio se había informado desde el mismo Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia que los interesados debían contactar con los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Zaragoza, se había puesto en nuestro conocimiento desde el entorno de esta persona dependiente, que, si

bien es cierto que existía un Acuerdo marco entre el IASS y el Ayuntamiento de Zaragoza, no existía una dote presupuestaria ni un contenido exacto con el que afrontar dicho servicio.

**SEGUNDO.-** Consecuencia de dicha queja se incoó el presente expediente, mediante el correspondiente acuerdo de supervisión de fecha 3 de junio de 2014, dirigiéndonos ese mismo día tanto al Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia del Gobierno de Aragón, como al Ayuntamiento de Zaragoza para recabar la información pertinente.

**TERCERO.-** El día 10 de julio de 2014 tuvo entrada la respuesta del Ayuntamiento en los siguientes términos:

*"1. La Orden de 29 de abril de 2013, del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia en la que desarrolla el Servicio de Ayuda a Domicilio y Teleasistencia en su Título 1. Servicio de Ayuda a Domicilio, Capítulo 1 Artículo 2. Concepto y naturaleza en su apartado 3 establece:*

*"El Servicio de Ayuda a Domicilio tiene naturaleza de prestación esencial para personas en situación de dependencia y de prestación complementaria para el conjunto de la población."*

*2. Igualmente la referida Orden en su capítulo V, Financiación y precio público, en su artículo 39 Financiación. Precio público y aportación del usuario, dice:*

*"Para garantizar la prestación del servicio de Ayuda a Domicilio y/o el servicio de Teleasistencia a personas en situación de dependencia, el Departamento competente en materia de Servicios Sociales, a través del Instituto Aragonés de Servicios Sociales, suscribirá, con antelación suficiente, convenios de colaboración con las entidades locales competentes en los que se concretará como mínimo, el tipo de atención, la intensidad, el coste, el precio público aplicable por el Gobierno de Aragón y la aportación del usuario."*

*3. El convenio plurianual de colaboración entre el Instituto Aragonés de Servicios Sociales (IASS) y el Ayuntamiento de Zaragoza para los años 2014 y 2015 suscrito con fecha 21 de enero de 2014 en su cláusula primera, objeto del convenio dice:*

*"El objeto de este convenio plurianual es regular la colaboración durante el año 2014 y 2015, entre el Instituto Aragonés de Servicios Sociales y el Ayuntamiento de Zaragoza en materia de Servicios Sociales. Una colaboración que incluye la cofinanciación del personal de los Centros Municipales de Servicios Sociales, y la gestión del servicio social general de ayuda a domicilio de naturaleza complementaria y de las ayudas de urgente*

necesidad."

4. *Hasta la fecha, no se ha suscrito ningún convenio específico por parte del Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza para la financiación de un Servicio de Ayuda a Domicilio de carácter esencial dirigido específicamente a personas en situación de dependencia, ya que lo que se está financiando con el convenio actualmente suscrito es un Servicio de Ayuda a Domicilio de carácter complementario que se rige por la Ordenanza de la ciudad de Zaragoza sobre Prestaciones Sociales Domiciliarias, Publicada en BOPZ nº 290 de 19/12/2009.*

5. *La Ordenanza anteriormente citada en su exposición de motivos apartado II establece que: «un Servicio integral de Ayuda a Domicilio, que queda configurado por las siguientes modalidades:*

*Usuarios por prescripción en el Sistema Aragonés de Atención a la Dependencia. En las condiciones que determine el correspondiente PÍA, una vez concertadas las plazas.*

*Usuarios del programa de Cargas Familiares (menores de 12 años). De carácter transitorio, con un máximo de 220 horas anuales.*

*Otros usuarios del servicio: formulamos un SAD de menor intensidad horaria, 6 horas semanales máximas y flexible, como SAD preventivo (de un mínimo de 2 horas día a 1, y la posibilidad de prestación excepcional del servicio por periodos mínimos de 30 ó 45 minutos). Además, se establece la duración semestral de la concesión - prorrogable de oficio-, lo que permitirá agilizar las bajas del Servicio.*

*Causas sobrevenidas: se dispondrá un número de horas para que se pueda prestar el servicio de manera urgente."*

6. *A la luz de la Ordenanza municipal se están atendiendo casos con un servicio de Ayuda a domicilio de carácter preventivo, que por su intensidad y características no es un servicio de Ayuda a Domicilio que tenga naturaleza de prestación esencial para personas en situación de dependencia."*

**CUARTO.-** Por otro lado, el día 15 de julio de 2014 tuvo entrada en esta Institución el escrito del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia del Gobierno de Aragón en los siguientes términos:

*"Doña ... dispone de dos valoraciones de su situación de dependencia. La primera de ellas, con fecha de solicitud 16/5/2011 y fecha de resolución 21/9/2011 establece Grado 1 Nivel 2. La segunda valoración*

solicitada con fecha 3/7/2012 y fecha de resolución 24/9/2012 establece Grado II. Dispone igualmente de dos propuestas de PIA que no han llegado a ser aprobadas. La primera propuesta con fecha 4/5/2013 establece como servicio idóneo ayuda a domicilio y prestación económica para cuidados en el entorno familiar por importe de 145,35 euros/mes. La fecha de alta de este PIA es el 17/11/2011 y la fecha de baja el 30/9/2012, dado incremento de grado valorado. Su segunda propuesta de PIA de fecha 22/5/2013 establece como servicio idóneo ayuda a domicilio y prestación económica para cuidados en el entorno familiar por importe de 255,35 euros/mes, con fecha de alta el 1/10/2012. Le informamos igualmente que está percibiendo una prestación no contributiva, dado que dispone de grado de discapacidad del 83 %.

En relación a su primer PIA, tal como le informamos, se produjo una importante modificación normativa que afecta directamente a la situación del expediente de Doña ..., en concreto a su primera valoración correspondiente a Grado 1 Nivel 2. Como su Institución conoce de expedientes similares, el artículo 22, punto diecisiete del Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, ajustando su situación a la actual normativa, este Grado no es efectivo hasta el 1/7/2015. Por otra parte, y en relación a su segunda propuesta de PIA que establece prestación económica para cuidados en el entorno familiar, de acuerdo con el Real Decreto Ley 20/2012, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad recoge que: "A partir de la fecha de entrada en vigor de este real decreto-ley, es decir el 15/7/2012 las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales previstas en el artículo 18 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, reconocidas a favor de las personas mencionadas en el apartado anterior quedarán sujetas a un plazo suspensivo máximo de dos años a contar desde la fecha de la resolución de reconocimiento de la prestación o, en su caso, desde el transcurso del plazo de seis meses desde la presentación de la solicitud sin haberse dictado y notificado resolución expresa de reconocimiento de la prestación. Tal y como le informamos, no podemos determinar el plazo real en que se puede percibir la prestación, y le informamos que desde la Dirección Provincial del IASS en Zaragoza se realizará notificación en el momento que pueda acometerse el pago de la misma, no pudiendo determinar en este momento la fecha exacta. Le informamos que de acuerdo con la normativa previa a la aprobación del R.D. Ley 20/2012 Doña ... disponía de una valoración Grado 1 Nivel 2, y nos refiere desde su Institución que la Administración debía haber aprobado el PIA correspondiente. Le informamos que el motivo de su no aprobación vino dado porque hasta noviembre de 2011 no se determinaron las cuantías máximas para el ejercicio 2011, tal y como ocurrió y quedó reflejado en la Orden de 14 de noviembre de 2011, del Departamento de Sanidad,

*Bienestar Social y Familia, por la que se determinan las cuantías máximas de las prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de Aragón, para el ejercicio 2011. Posteriormente se publicó el mencionado R.D. Ley 20/2012.*

*En relación al servicio de Ayuda a Domicilio establecido en ambos PIAs, como conoce, con fecha 7/6/2013 se publicó en BOA, la Orden de 29 de abril de 2013, del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia, de Desarrollo del Servicio de Ayuda a Domicilio y del Servicio de Teleasistencia. Posteriormente, con fecha 3/12/2013 se publica en BOA la Orden 13 de noviembre de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia, por la que se dispone la publicación del convenio de colaboración entre el Instituto Aragonés de Servicios Sociales y el Ayuntamiento de Zaragoza para esta materia. En relación a su concreta pregunta, para la que solicita información sobre la falta de dotación presupuestaria, ni de contenido exacto para afrontar el servicio de ayuda a domicilio por parte del Ayuntamiento de Zaragoza, le informamos que para aquellas personas en situación de dependencia, a quienes en la propuesta del Programa Individual de Atención se haya planteado el Servicio de Ayuda a Domicilio como prestación idónea, y el IASS lo derive para su correspondiente atención en el servicio de ayuda a domicilio de competencia de la entidad local, entidad prestadora del servicio desde hace décadas, se está tramitando una Encomienda de gestión desde el Gobierno de Aragón a las Entidades Locales que la acepten.*

*Le informamos por otra parte, que dado el nivel de necesidades de atención actual de Doña ..., los técnicos del IASS sugieren que se beneficiaría de los servicios de estancia diurna en Centro de Día. Le informamos que para conocer las características y funcionamiento de los mismos, desde el entorno familiar de Doña ... pueden dirigirse a la sección de PIAs de la Dirección Provincial del IASS en Zaragoza.”*

**QUINTO.-** Ante esta contestación, esta Institución considero oportuno ampliar la información facilitada, por lo que nuevamente nos dirigimos al Gobierno de Aragón con el fin de conocer los motivos por los que en el período comprendido entre los meses de noviembre de 2011 y julio de 2012 no se había aprobado la prestación de la interesada.

**SEXTO.-** El día 25 de agosto 2014 tuvo entrada en esta Institución la respuesta del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia en los siguientes términos:

*“En relación al periodo comprendido entre noviembre de 2011 y julio de 2012, este periodo comprende la publicación en el B.O.A en Diciembre 2011 de las cuantías máximas mediante la Orden del 14/12/2011 del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia por la que se*

*determinan las cuantías de las prestaciones del Sistema de Autonomía para la Atención a la Dependencia en Aragón para el ejercicio 2011 y el periodo en que su publica el R.D. Ley 207/2012 (julio de 2012). Como le hemos informado en expedientes similares, en este tiempo se publicó el Real Decreto Ley 20/2011 de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, que fue publicado en el B.O.E. n°315 de 31 de diciembre de 2011. En esta norma, y en concreto en la Disposición Final decimocuarta (Pág.146636) de Modificación de la Ley 391/2006 de 14 de diciembre da una nueva redacción al primer apartado de la disposición final primera de dicha Ley, según la cual se establece el calendario de la efectividad del derecho de las prestaciones de dependencia. Se establece: .... El quinto año, que finaliza el 31 de diciembre de 2011, a quienes sean valorados en el Grado 1 de Dependencia Moderada, nivel 2. A partir del 1 de enero 2013 al resto de quienes sean valorados en el Grado 1 de Dependencia Moderada, Nivel 1. Le informamos por tanto, como el expediente de Doña ... no tenía el PIA aprobado, se le aplicó la primera demora prevista por la normativa en vigor para las personas en situación de dependencia Grado 1 Nivel 2.*

*En relación al servicio de Ayuda a Domicilio establecido en ambos PIAs, como conoce, con fecha 7 de junio de 2013 se publicó en BOA, la Orden de 29 de abril de 2013, del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia, de Desarrollo del Servicio de Ayuda a Domicilio y del Servicio de Teleasistencia. Le informamos que para aquellas personas en situación de dependencia, a quienes en la propuesta del Programa Individual de Atención se haya planteado el Servicio de Ayuda a Domicilio como prestación idónea, el IASS para financiar este servicio está desarrollando el Convenio de Encomienda de Gestión a las Entidades Locales que lo acepten para que presten la atención en este servicio, de competencia de las entidades locales, a las personas en situación de dependencia. Dicho convenio una vez tramitado en los órganos correspondientes, se remitirá a las Entidades Locales para su pronunciamiento expreso.”*

## **II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**PRIMERA.-** La dicción literal del artículo 59 del Estatuto de Autonomía de Aragón, que regula las disposiciones generales relativas a la Institución del Justicia de Aragón establece lo siguiente:

*“1.- El Justicia de Aragón, sin perjuicio de la institución prevista en el artículo 54 de la Constitución y su coordinación con la misma, tiene como misiones específicas:*

*a) La protección y defensa de los derechos individuales y colectivos*

*reconocidos en este Estatuto.*

*b) La tutela del ordenamiento jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación.*

*c) La defensa de este Estatuto.”*

Las funciones de esta Institución se plasman de idéntica forma en el artículo 1 de la Ley Reguladora del Justicia de Aragón.

La nueva redacción del segundo párrafo del artículo 59 del Estatuto de Autonomía de Aragón regula, además, su ámbito competencial, disponiendo:

*“2.- En el ejercicio de su función, el Justicia de Aragón podrá supervisar:*

*a) La actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma, constituida a estos efectos por el conjunto de órganos integrados en el Gobierno de Aragón, así como por la totalidad de los entes dotados de personalidad jurídica dependientes del mismo.*

*b) La actividad de los entes locales aragoneses y de las comarcas, sus organismos autónomos y demás entes que de ellos dependan, en los términos que establezca la Ley del Justicia.*

*c) Los servicios públicos gestionados por personas físicas y jurídicas mediante concesión administrativa, sometidos a control o tutela administrativa de alguna institución de la Comunidad Autónoma de Aragón”.*

**SEGUNDA.-** Constituye objeto de la presente resolución el estudio de la falta de aprobación del PIA de la señora ..., así como la falta de firma del convenio colaborador en materia de dependencia entre el IASS y el Ayuntamiento de Zaragoza.

La primera de las cuestiones mencionadas tiene que ver con la falta de aprobación de la prestación sugerida en el PIA de la interesada que, se resume, en un cuidado en su entorno familiar. De ahí que la posibilidad que la Administración ofrece de solicitar un Centro de Día no sea suficiente para dar por zanjada la cuestión que nos ocupa.

Lo que en este caso, como en la mayoría de quejas tramitadas por este mismo motivo, importa es la falta de aprobación de una prestación que alivie la situación de las personas dependientes, pues con esta finalidad fue tramitada y aprobada la *Ley 39/2006*.

Posteriormente a la entrada en vigor de esta Ley, las diferentes modificaciones generadas por la escasez de recursos han hecho que los afectados vean mermados e incluso desaparecidos sus derechos.

La respuesta de la Administración apelando a la falta de determinación de las cuantías máximas para el ejercicio 2011 resulta insuficiente, ya que no es responsabilidad del ciudadano soportar la falta de un presupuesto, siendo los poderes públicos los que deben prever tal situación.

Evidentemente y con la norma en la mano, no es hasta el mes de julio de 2015 cuando el caso que nos ocupa verá resuelta su prestación, lo cual no deja de ser injusto, teniendo en cuenta que la solicitud de reconocimiento de dependiente data de mayo de 2011 y que por tanto era la norma vigente en ese momento la que debería haberse aplicado, obteniendo como resultado la aprobación de la prestación.

**TERCERA.-** La segunda de las cuestiones, tratada últimamente en diversos expedientes por parte de esta Institución, es la relativa al Servicio de Ayuda a Domicilio y del Servicio de Teleasistencia.

En su respuesta, el Gobierno de Aragón se limita a aludir al convenio de colaboración entre el IASS y el Ayuntamiento de Zaragoza para el desarrollo de estos servicios, dando por zanjado el problema.

Sin embargo, analizada la Orden de 29 de abril de 2013, del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia y la Orden de 13 de noviembre de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia, se infiere que es necesaria para el cumplimiento de estas prestaciones, una cofinanciación por parte de ambas entidades, pues, a falta de ella, lo único que existe es una prestación de naturaleza preventiva, que en ningún modo supone la prestación prevista para personas en situación de dependencia.

De la información recabada de la Administración local y autonómica, esta Institución carece de argumentos para conocer los motivos por los que el convenio específico previsto en la segunda Orden no ha sido suscrito por las entidades intervinientes. No obstante y por tratarse de un colectivo especialmente vulnerable el formado por las personas dependientes, sí existe una obligación de recordar a las Administraciones la necesidad de formalizar ese instrumento para que una gran parte de los afectados puedan beneficiarse de este tipo de prestaciones.

### **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 dictar la siguiente

#### **SUGERENCIA**

**PRIMERA.-** Que el Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia del Gobierno de Aragón, atendiendo a las anteriores consideraciones, no demore la aprobación del Programa Individual de Atención de la señora ...

**SEGUNDA.-** Que el Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia del Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza suscriban el convenio previsto en la Orden 13 de noviembre de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia.

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.

**Zaragoza, a 24 de septiembre de 2014**

**EL JUSTICIA DE ARAGÓN**

**FERNANDO GARCÍA VICENTE**