

Expte.

DI-2046/2014-6

**EXCMA. SRA. CONSEJERA DE
CIUDADANÍA Y DERECHOS SOCIALES
Pº María Agustín 36. Edificio Pignatelli
50004 Zaragoza
Zaragoza**

1. ANTECEDENTES

PRIMERO.- Tuvo entrada en esta Institución queja de un particular en la que se hacía alusión a la situación de Dª. G..., que se encuentra ingresada en el Centro Social "Virgen del Pilar" de Zaragoza, residencia privada social, ocupando plaza de carácter privado, existiendo en el mismo centro otras plazas concertadas con el Gobierno de Aragón.

Señalaba la queja que la Sra. M... tiene reconocido un Grado 3 Nivel II de dependencia y, conforme al baremo en vigor, se le otorgaron 93 puntos en el mes de noviembre de 2013, habiendo solicitado en ese momento una plaza residencial subvencionada por la Administración.

Se indicaba que, comentando sus familiares las situaciones en que se encuentran los residentes de ingreso reciente en el centro, parecía observarse que habían accedido a plaza pública personas que, en principio, tienen menor puntuación que la Sra. M... porque presentan un menor grado de dependencia.

Esta situación se puso en conocimiento de la Gerencia del I.A.S.S. por parte de la hija de la usuaria, siendo la respuesta recibida que *"... ello se debía a directrices internas sin acogerse a ninguna norma expresa, de tal modo que las personas que no tuvieran prestación vinculada al servicio, tenían preferencia para acceder a plaza pública, aunque su grado de dependencia fuera inferior al de otras que sí percibían esa prestación"*.

A este respecto, el presentador de la queja consideraba que *"... no se encontraba justificado en absoluto ese actuar público, sin prejuzgar el fondo de las directrices que se dicen seguir, valorando que se crea un estado de confusión y falta de transparencia que, ante la situación actual de escasez de recursos, no es conveniente, siendo lo justo que se regulara esta cuestión"*

de tal modo que accediera a la plaza pública la persona que estuviera en peor situación socioeconómica.”

SEGUNDO.- Admitida la queja a supervisión del organismo competente, esta Institución solicitó del entonces Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia del Gobierno de Aragón un informe sobre la cuestión planteada, y en cumplida contestación a nuestra petición, se nos hizo llegar el siguiente escrito:

“Dña. G... dispone de tres valoraciones de situación de dependencia. La primera de fecha de solicitud 19/2/2010 y fecha de resolución 9/6/2010 estableció Grado II Nivel 1. La segunda con fecha de solicitud 10/1/2013 y fecha de resolución 4/4/2013 estableció Grado II. La tercera y actual, de fecha de solicitud 11/6/2013 estableció Grado III.

Dispone de un PIA aprobado, y tres PIAS pendientes de su aprobación. El primer PIA de fecha de propuesta 25/10/2010 y fecha de resolución 22/11/2010 con Servicio propuesto de Centro de Día y Noche y Ayuda a Domicilio, y prestación económica vinculada a servicio por importe de 305 euros/mes en Centro Los Sitios (La Caridad). El segundo PIA de fecha de propuesta 6/3/2014 y pendiente de ser aprobado, realizado con motivo de revisión de su valoración con Servicio propuesto de Centro de Día y Noche y Ayuda a Domicilio, y prestación económica vinculada a servicio por importe de 305 euros/mes en Centro Los Sitios (La Caridad), con fecha de alta 11/1/2013 y fecha de baja 30/6/2013. Su tercer PIA con fecha de propuesta 6/3/2014 pendiente de ser aprobado, establece como servicio idóneo no disponible atención residencial y prestación económica vinculada a servicio en centro social Virgen del Pilar por importe de 383,50 euros/mes. La fecha de alta es a 1/7/2013 y la fecha de baja es a 30/11/2013 por aumento de Grado de situación de dependencia. Finalmente, la cuarta propuesta de PIA con fecha de propuesta 6/3/2014 pendiente de ser aprobado, establece como servicio idóneo no disponible atención residencial y prestación económica vinculada a servicio en centro social Virgen del Pilar por importe de 643,56 euros/mes. La fecha de alta es a 1/12/2013 dado aumento de la situación de dependencia.

Percibe la prestación vinculada a servicio aprobada en su primer PIA de 22/11/2010 y relacionada con la situación de 2010, es decir cuando Dña. G... utilizaba los servicios de Centro de Día. Como su Institución puede observar, la situación actual de Dña. G... es muy distinta en 2014 en relación a 2010, tanto por el incremento de valoración de su situación de

dependencia, que pasa de un Grado II a Grado III, como por el servicio previsto en su PIA, que pasa de Centro de Día a Centro Residencial. Consultado su expediente por los técnicos competentes con el servicio de PIAs dependiente de la Dirección Provincial del IASS en Zaragoza, se aprecia que en el año 2011 se remitió a Dña. G... la cumplimentación del denominado Anexo 1 para conocer el centro solicitado. Con fecha 31/1/2013 se realiza por parte Dña. G... petición de servicio residencial, pero no se detalla centro elegido. Desde los servicios centrales del IASS se solícita a la sección del PIAs de la Dirección Provincial del IASS remisión de nuevo a la familia del mencionado Anexo 1, para conocer la prelación de centros residenciales por su parte, e igualmente se remita la denominada Declaración Responsable Unificada para conocer qué tipo de copago hay que establecer en su caso, como paso previo para una posible asignación residencial. En este sentido, queremos informar a su Institución que a falta de la cumplimentación de estos documentos, desde los servicios centrales del IASS no se ha recibido el expediente de Dña. G..., careciendo por tanto de puntuación y prelación en la lista de demanda a servicios residenciales.

El cálculo de la aportación económica del usuario viene establecido en la Orden de 24 de julio de 2013, del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia, por la que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, la capacidad económica de los beneficiarios y su participación en el coste de los servicios, en la Comunidad Autónoma de Aragón. Conocer estos datos es necesario para determinar la asignación residencial.

En relación a lo referido por sus familiares y relacionado con el procedimiento de adjudicación de plazas residenciales, le informamos en primer lugar que dentro del Acuerdo Marco de personas mayores, el Centro Social "Virgen del Pilar" ofreció plazas concertadas dentro del Acuerdo Marco, pudiendo disponer de plazas privadas si no se remiten usuarios desde el IASS.

En relación al concreto aspecto referido a que han accedido a plaza pública personas que disponen de menor puntuación que Dña. G..., en concreto menor Grado de dependencia, y que consultado con los técnicos competentes en la materia en los servicios centrales del IASS se refirió que se trataba de directrices internas sin referencia normativa, dado que las personas que no perciben ningún tipo de prestación tienen preferencia en el acceso a plazas residenciales, aún con menor grado de dependencia, le informamos de la existencia normativa que regula este aspecto, en concreto la Orden de 21 de mayo de 2010 del Departamento de Servicios Sociales y Familia que regula el acceso y adjudicación de plazas de servicio de ayuda a

domicilio, centros de día, centros ocupacionales y residencias ofertadas por el Gobierno de Aragón. Igualmente en el concreto aspecto relacionado con la transparencia le informamos que la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común exige de los entes públicos el respeto del principio de transparencia en su actuación, situación que determina la obligación de la administración de aportar la mayor información posible sobre el estado de los expedientes, aunque muchas veces no coincida con las aspiraciones y puntos de vista de los interesados y de sus familias.

El procedimiento establecido en la mencionada Orden de 21 de mayo de 2010, viene regulado en el Capítulo III Procedimiento de adjudicación y acceso a las plazas, y en concreto a la Sección 1ª Procedimiento de adjudicación de plazas de estancia diurna, alojamiento permanente o servicio de ayuda a domicilio a personas en situación de dependencia, Artículo 10 Procedimiento general de adjudicación. Dadas las especiales situaciones que pueden darse, la Orden de 21 de mayo de 2010 regula igualmente en su Artículo 11 el Procedimiento de adjudicación de plazas de alojamiento permanente en situaciones de especial necesidad.

No obstante a lo referido con anterioridad, Dña. G... o sus familiares deberían dirigirse a la sección de PIAs de la Dirección Provincial del IASS para tratar la adecuación de su expediente a la situación actual, y tal y como le hemos informado en apartados anteriores, solicitar de esta forma el centro residencial Centro Social "Virgen del Pilar" si lo estiman adecuado como primera opción. Una vez que el expediente sea exportado a los servicios centrales del IASS en Zaragoza, podrá establecerse la prelación correspondiente para una posible adjudicación de plaza residencial."

2. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Se someten a la consideración de esta Institución en el presente expediente de queja dos cuestiones: el sistema de adjudicación de plazas públicas a personas mayores dependientes en establecimientos residenciales y la concreta situación en que se encuentra el expediente de Dª. G..., usuaria de una plaza privada en el Centro Social "Virgen del Pilar" de Zaragoza.

SEGUNDA.- Respecto al primer aspecto que plantea la queja, la cuestión que exponía su presentador se centraba en que *“... comentando sus familiares las situaciones en que se encuentran los residentes de ingreso reciente en el centro, parecía observarse que han accedido a plaza pública personas que, en principio, tienen menor puntuación que la Sra. M... porque presentan un menor grado de dependencia.*

Esta situación se comentó en la Gerencia del I.A.S.S. por parte de la hija de la usuaria, siendo la respuesta recibida que <<... ello se debía a directrices internas sin acogerse a ninguna norma expresa, de tal modo que las personas que no tuvieran prestación vinculada al servicio, tenían preferencia para acceder a plaza pública, aunque su grado de dependencia fuera inferior al de otras que sí percibían esa prestación >>

El presentador de la queja consideraba que no se encontraba justificado en absoluto ese actuar público, sin prejuzgar el fondo de las directrices que se dicen seguir, valorando que se crea un estado de confusión y falta de transparencia que, ante la situación actual de escasez de recursos, no es conveniente, siendo lo justo que se regulara esta cuestión de tal modo que accediera a la plaza pública la persona que estuviera en peor situación socioeconómica”.

A este respecto, el informe remitido por la Administración señala lo siguiente:

“... En relación al concreto aspecto referido a que han accedido a plaza pública personas que disponen de menor puntuación que Dña. G..., en concreto menor Grado de dependencia, y que consultado con los técnicos competentes en la materia en los servicios centrales del IASS se refirió que se trataba de directrices internas sin referencia normativa, dado que las personas que no perciben ningún tipo de prestación tienen preferencia en el acceso a plazas residenciales, aún con menor grado de dependencia, le informamos de la existencia normativa que regula este aspecto, en concreto la Orden de 21 de mayo de 2010 del Departamento de Servicios Sociales y Familia que regula el acceso y adjudicación de plazas de servicio de ayuda a domicilio, centros de día, centros ocupacionales y residencias ofertadas por el Gobierno de Aragón. Igualmente en el concreto aspecto relacionado con la transparencia le informamos que la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común exige de los entes públicos el respeto del principio de transparencia en su actuación, situación que determina la obligación de la administración de aportar la mayor información posible sobre el estado de los expedientes, aunque muchas veces no coincida con las aspiraciones y puntos de vista de los interesados y de sus familias.

El procedimiento establecido en la mencionada Orden de 21 de mayo de 2010, viene regulado en el Capítulo III Procedimiento de adjudicación y acceso a las plazas, y en concreto a la Sección 1ª Procedimiento de adjudicación de plazas de estancia diurna, alojamiento permanente o servicio de ayuda a domicilio a personas en situación de dependencia, Artículo 10 Procedimiento general de adjudicación. Dadas las especiales situaciones que pueden darse, la Orden de 21 de mayo de 2010 regula igualmente en su Artículo 11 el Procedimiento de adjudicación de plazas de alojamiento permanente en situaciones de especial necesidad.”

A la vista de lo anterior, no parece dar efectiva respuesta la Administración a la petición formulada por esta Institución en cuanto a lo manifestado por el presentador de la queja en torno al criterio de adjudicación de plazas que se indicó en el I.A.S.S. a los familiares de la residente.

TERCERA.- Y en cuanto a la concreta situación en que se encuentra el expediente de D^a. G..., usuaria de una plaza privada en el Centro Social “Virgen del Pilar” de Zaragoza, el informe emitido por el Gobierno de Aragón expone lo siguiente:

“Dña. G... dispone de tres valoraciones de situación de dependencia. La primera de fecha de solicitud 19/2/2010 y fecha de resolución 9/6/2010 estableció Grado II Nivel 1. La segunda con fecha de solicitud 10/1/2013 y fecha de resolución 4/4/2013 estableció Grado II. La tercera y actual, de fecha de solicitud 11/6/2013 estableció Grado III.

Dispone de un PIA aprobado, y tres PIAS pendientes de su aprobación. El primer PIA de fecha de propuesta 25/10/2010 y fecha de resolución 22/11/2010 con Servicio propuesto de Centro de Día y Noche y Ayuda a Domicilio, y prestación económica vinculada a servicio por importe de 305 euros/mes en Centro Los Sitios (La Caridad). El segundo PIA de fecha de propuesta 6/3/2014 y pendiente de ser aprobado, realizado con motivo de revisión de su valoración con Servicio propuesto de Centro de Día y Noche y Ayuda a Domicilio, y prestación económica vinculada a servicio por importe de 305 euros/mes en Centro Los Sitios (La Caridad), con fecha de alta 11/1/2013 y fecha de baja 30/6/2013. Su tercer PIA con fecha de propuesta 6/3/2014 pendiente de ser aprobado, establece como servicio idóneo no disponible atención residencial y prestación económica vinculada a servicio en centro social Virgen del Pilar por importe de 383,50 euros/mes.

La fecha de alta es a 1/7/2013 y la fecha de baja es a 30/11/2013 por aumento de Grado de situación de dependencia. Finalmente, la cuarta propuesta de PIA con fecha de propuesta 6/3/2014 pendiente de ser aprobado, establece como servicio idóneo no disponible atención residencial y prestación económica vinculada a servicio en centro social Virgen del Pilar por importe de 643,56 euros/mes. La fecha de alta es a 1/12/2013 dado aumento de la situación de dependencia.

Percibe la prestación vinculada a servicio aprobada en su primer PIA de 22/11/2010 y relacionada con la situación de 2010, es decir cuando Dña. G... utilizaba los servicios de Centro de Día. Como su Institución puede observar, la situación actual de Dña. G... es muy distinta en 2014 en relación a 2010, tanto por el incremento de valoración de su situación de dependencia, que pasa de un Grado II a Grado III, como por el servicio previsto en su PIA, que pasa de Centro de Día a Centro Residencial. Consultado su expediente por los técnicos competentes con el servicio de PIAs dependiente de la Dirección Provincial del IASS en Zaragoza, se aprecia que en el año 2011 se remitió a Dña. G... la cumplimentación del denominado Anexo 1 para conocer el centro solicitado. Con fecha 31/1/2013 se realiza por parte Dña. G... petición de servicio residencial, pero no se detalla centro elegido. Desde los servicios centrales del IASS se solícita a la sección del PIAs de la Dirección Provincial del IASS remisión de nuevo a la familia del mencionado Anexo 1, para conocer la prelación de centros residenciales por su parte, e igualmente se remita la denominada Declaración Responsable Unificada para conocer qué tipo de copago hay que establecer en su caso, como paso previo para una posible asignación residencial. En este sentido, queremos informar a su Institución que a falta de la cumplimentación de estos documentos, desde los servicios centrales del IASS no se ha recibido el expediente de Dña. G..., careciendo por tanto de puntuación y prelación en la lista de demanda a servicios residenciales.

El cálculo de la aportación económica del usuario viene establecido en la Orden de 24 de julio de 2013, del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia, por la que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, la capacidad económica de los beneficiarios y su participación en el coste de los servicios, en la Comunidad Autónoma de Aragón. Conocer estos datos es necesario para determinar la asignación residencial.

... No obstante a lo referido con anterioridad, Dña. G... o sus familiares deberían dirigirse a la sección de PIAs de la Dirección Provincial del IASS para tratar la adecuación de su expediente a la situación actual, y tal y como le hemos informado en apartados anteriores, solicitar de esta

forma el centro residencial Centro Social "Virgen del Pilar" si lo estiman adecuado como primera opción. Una vez que el expediente sea exportado a los servicios centrales del IASS en Zaragoza, podrá establecerse la prelación correspondiente para una posible adjudicación de plaza residencial."

A este respecto, consideramos que la información remitida por la entidad pública sobre el *iter* de la solicitud de reconocimiento de dependencia y atención residencial de la Sra. M..., pone de manifiesto la complejidad de una tramitación con diversas situaciones, valoraciones y propuestas que se superponen en el tiempo, resultando difícil el seguimiento y verificación de lo actuado por los servicios competentes, en particular, su adecuación a los criterios establecidos y, en definitiva, la debida certeza sobre el cumplimiento efectivo de la normativa aplicable.

CUARTA.- Todo ello constata que la vulnerabilidad del colectivo de personas mayores exige una especial atención a la hora de supervisar las relaciones entre estos ciudadanos y la Administración, siendo fundamental el respeto al principio de transparencia y buenas prácticas.

Ello se hace más patente en el ámbito de la atención residencial, materia que aglutina un gran número de quejas ciudadanas y que motivó la elaboración, en el año 2007, del *Informe Especial sobre la calidad de vida de las personas mayores* en el que dedicamos una consideración especial a la red de servicios sociales existentes, señalando lo siguiente:

<< ... Sin embargo, a pesar del crecimiento tan importante que la red de servicios sociales ha experimentado estos últimos años, se constatan importantes déficits en recursos para atender a esta población. Ciertamente, las limitadas disponibilidades presupuestarias exigen una rigurosa planificación para poder dar cobertura al mayor número de personas posible. En este sentido, señala Cáritas que *"la falta de planificación lleva a respuestas lentas que no se adaptan a la realidad emergente sino a paliar situaciones, adaptando, en muchos casos, las personas a los recursos en vez de los recursos a las personas"*.

El propio domicilio es el entorno más natural y el que proporciona más elementos de identidad e intimidad, impidiendo que se rompan las relaciones con la red de apoyo: familia, amigos, vecinos, comunidad.

No obstante, la permanencia de las personas de edad en su propia casa, aun con las ayudas precisas, se torna en ocasiones extremadamente complicado por diversas circunstancias, fundamentalmente, el estado de salud físico y psíquico o la imposibilidad familiar de atención continua. Es entonces cuando el recurso más apropiado se ha de

orientar hacia la atención residencial donde el anciano pueda recibir los cuidados adecuados. El envejecimiento de la población y los cambios de rol en la familia ha producido un notable incremento de los ingresos en las residencias geriátricas y la consiguiente proliferación de estos establecimientos tanto en el sector público como en el privado...

Las listas de espera existentes para acceder a una residencia pública siguen siendo motivo de preocupación para muchas familias, teniendo en cuenta que los precios de los centros privados no son asequibles para las economías de muchos ancianos que disponen exclusivamente de una pensión de cuantía variable. En este sentido, la Fundación *Federico Ozanam* nos ha indicado que existe *un considerable número de personas pertenecientes a una clase media que no tienen acceso a residencia pública ni a ningún tipo de ayuda por parte de la Administración, ni pueden optar por una residencia privada con un mínimo de condiciones...*

Ocurre también que muchas personas mayores que necesitarían estar ingresadas en una residencia y que no pueden acceder por falta de plazas, son atendidas por los servicios de atención domiciliaria aunque no den el perfil de usuarios de los mismos, lo que provoca el colapso en su funcionamiento normal, como consecuencia de una sobredemanda. Para evitar estas situaciones, entendemos que se tendría que poder disponer de una gama de opciones de servicios con una oferta diversificada y flexibilizada según las necesidades, para conseguir un aprovechamiento eficaz y rentable de las diversas modalidades de recursos ...>>

QUINTA.- Somos conscientes de la ingente labor que desarrollan todos los profesionales de la Administración en esta materia, del volumen de trabajo que implica y de las numerosas solicitudes que se formulan, teniendo en cuenta, además, que el éxito de las mismas depende de diversos factores ajenos, en la mayoría de los casos, al trabajo que desempeñan los técnicos competentes. Conocemos de primera mano, en definitiva, el trabajo que está desarrollando el Gobierno de Aragón en esta materia, a pesar de lo desfavorable de la situación social actual.

Pero lo cierto es que una mínima información del estado de su pretensión y las expectativas que pueden alcanzar en su caso se configuran como una demanda habitual y razonable de los ciudadanos que acuden a la Institución con esta problemática, siendo especial interés del Justicia que los afectados tengan una información ajustada a la realidad en un asunto tan sensible como el que nos ocupa, minimizando así la incertidumbre que generan este tipo de situaciones.

En esta línea, la Institución ha emitido diversas resoluciones ante la existencia de listas de espera para acceder a este tipo de centros, al haberse detectado la deficiente información que se facilita a los interesados sobre su pretensión, estado de tramitación de su expediente, expectativas a

corto o largo plazo, sin perjuicio del frustrante silencio administrativo con que se encuentran en muchas ocasiones.

En este sentido, la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común exige de los entes públicos el respeto del principio de transparencia en su actuación, lo que conlleva la obligación de resolver expresamente las pretensiones de los administrados y facilitarles la mayor información posible sobre el estado de los expedientes que se incoen a su instancia.

3.- 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.- En cuanto al sistema de adjudicación de plazas públicas residenciales para personas mayores dependientes que tiene establecido el Gobierno de Aragón, que se adopten los mecanismos que permitan reflejar, de manera periódica, inmediata y más actualizada, la situación en que se encuentra cada solicitud a efectos de puntuación asignada y lista de demanda existente.

SEGUNDA.- Respecto del expediente de D^a. G..., que se proceda a su revisión a fin de informarle de la situación del mismo y la forma de acceder a una plaza concertada en el propio centro donde se encuentra.

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

Zaragoza, a 29 de julio de 2015
EL JUSTICIA DE ARAGÓN E.F.

FERNANDO GARCÍA VICENTE