

Expte.

DI-1425/2015-1

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

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 17 de agosto de 2015 tuvo entrada en esta Institución una queja en la que se exponía la difícil situación en la que se encontraba la señora ... (NIE X9229458H), motivada por la imposibilidad de solicitar una prestación por los motivos que a continuación se expondrán.

La señora ..., de nacionalidad argentina, empadronada en la ciudad de Teruel desde el año 2003, si bien por motivos laborales se había empadronado en el año 2012 en Palma de Mallorca, ciudad donde entonces estuvo trabajando, había fijado finalmente su domicilio en Teruel en abril del año en curso.

La interesada tenía 68 años en el momento de presentación de la queja, motivo éste por el cual no se le estaba tramitando el Ingreso Aragonés de Inserción (IAI) y hasta el año 2019 no cumple los requisitos para solicitar una Pensión No Contributiva.

Debido a su edad no encontraba un trabajo que le permitiera afrontar el pago de sus gastos básico, viéndose obligada a residir en una vivienda propiedad del Obispado de Teruel.

SEGUNDO.- El día 18 de agosto de 2015, esta Institución incoó el correspondiente acuerdo de supervisión y, con el fin de informarnos sobre la cuestión, nos dirigimos al Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales del Gobierno de Aragón.

TERCERO.- Pese a los dos recordatorios de petición de información realizados por esta Institución con fecha 18 de septiembre y 19 de octubre de 2015, la Administración no ha emitido respuesta alguna, por lo que, pese a que está en tiempo para contestar, debido a la urgencia del caso y a la especial situación de vulnerabilidad de la interesada, esta Institución ha estimado conveniente elaborar la presente Sugerencia.

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 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.- Es objeto de la presente Resolución estudiar la posibilidad de que se pueda reconocer el IAI a la señora ...

El punto de partida no es otro que la imposibilidad de tramitar el IAI de esta ciudadana, por no cumplir los requisitos que para ello prevé la normativa autonómica.

En este sentido conviene referirnos al *Decreto 57/1994, de 23 de marzo, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula el Ingreso Aragonés de Inserción en desarrollo de la Ley 1/1993, de 19 de febrero, de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social.*

De acuerdo con la normativa aludida, el IAI aporta dos tipos de

prestaciones. De un lado, una de carácter económico, destinada a garantizar los recursos mínimos de subsistencia y, de otro lado, dirigir al perceptor hacia una autonomía personal, familiar, social y laboral.

Cualquier persona residente en la Comunidad Autónoma de Aragón que se encuentre en estado de necesidad, o situación de marginación, puede solicitar esta ayuda, si bien debe reunir los requisitos previstos en el artículo 2 del Decreto, que son los siguientes:

a) Estar empadronado y tener residencia efectiva, al menos con un año de antelación a la formulación de la solicitud, en cualquiera de los municipios de la Comunidad Autónoma de Aragón.

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

c) Percibir unos ingresos inferiores al importe del Ingreso Aragonés de Inserción que pudiera corresponderle de acuerdo con el presente Decreto. Para hallar el cálculo de los ingresos mensuales, se considerarán la totalidad de los obtenidos por la unidad familiar.

d) Ser mayor de edad y menor de la edad exigida para tener derecho a una pensión no contributiva de jubilación. No obstante, también podrán ser titulares, los menores de edad, que, reuniendo los requisitos del presente artículo, tengan a su cargo menores o incapacitados.

Por su parte, *Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo, por el que se desarrolla en materia de pensiones no contributivas la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas (integrada en el Real Decreto Legislativo anterior)*, (BOE del 21 de marzo), dispone que para poder ser perceptor de jubilación en su modalidad no contributiva, habrán de cumplirse los siguientes requisitos:

a) Haber cumplido los sesenta y cinco años de edad.

b) Residir legalmente en territorio nacional y haberlo hecho durante diez años entre la edad de dieciséis años y la edad de devengo de la pensión, de los cuales dos deberán ser consecutivos e inmediatamente anteriores a la solicitud de la pensión.

e) Carecer de rentas o ingresos suficientes en los términos establecidos en el artículo II de este Real-Decreto.

Retomando la situación de la interesada, aparentemente su situación no termina de acomodarse a ninguna de las normas, de ahí que no pueda tramitarsele ni un IAI ni una pensión no contributiva. Así, en cuanto al IAI, además de no llevar empadronada un año en territorio aragonés, algo que

más adelante matizaremos, al haber superado los 65 años de edad parece estar excluida casi automáticamente, pese a que la norma no habla de mayores de 65 años, sino de *menor de la edad exigida para tener derecho a una pensión no contributiva de jubilación*, siempre y cuando pueda optarse a esa pensión no contributiva.

En cuanto a la norma que establece los requisitos para optar a una pensión no contributiva, entre los cuales, expresamente, se exige haber superado los 65 años, parece que la interesada, al no llevar viviendo legalmente en territorio nacional los diez años que la norma exige, tampoco está legitimada para solicitar esta pensión no contributiva hasta el año 2019.

Así las cosas, parece que esta ciudadana se encuentra en una suerte de limbo legal que le impide optar a una u otra modalidad que le permita unos mínimos ingresos con los que poder afrontar el pago de los gastos más imprescindibles, como pueda ser el pago de la calefacción ahora que llega el invierno, luz y comida.

Dejando de lado la pensión no contributiva a la que es evidente que no puede optar por no estar legalmente residiendo en nuestro país los diez años necesarios para ello, esta Institución entiende que sí que se podría tramitar su Ingreso Aragonés de Inserción.

No es la primera vez que se aborda una cuestión como esta, pues ya en el año 2011 se tramitó un expediente motivado por una queja muy similar, si bien en ese caso se trataba de un ciudadano cubano de origen que por tener 71 años se le había denegado la prestación del IAI. En su momento esta Institución presentó una argumentación que reproducimos a continuación por entender aplicable al presente caso en iguales términos:

“Es precisamente este último requisito (el de la edad) en el que la Administración se apoya para denegar al señor ... el IAI, por entender que no reúne el requisito de la edad, puesto que, al tener 71 años debería optar a la pensión no contributiva de jubilación, pensión a la que no puede sin embargo optar al no reunir el requisito de haber residido en territorio español durante un período de diez años.

En este sentido, esta Institución entiende que existe otra interpretación de la norma que la Administración no ha tenido en cuenta y que a continuación se va a exponer.

En primer lugar hay que resaltar que la finalidad con la que fue creado el IAI no es otra que dar cobertura a aquellas situaciones de necesidad en las que, atendiendo a las circunstancias de los afectados, no podían éstos acceder a la pensión no contributiva de jubilación, al no reunir los requisitos previstos para ella. En el momento en que estos requisitos eran cumplimentados, ya sea porque se alcanza la edad fijada, ya porque se

completan los diez años de residencia exigidos, el IAI se extinguiría a favor de la pensión no contributiva de jubilación. En resumen, se trata de que ambas prestaciones no coexistan.

El error, cree esta Institución, del que parte el Departamento de Servicios Sociales y Familia es el de la edad. Efectivamente, la norma dicta que el solicitante debe ser mayor de edad- requisito ampliamente superado- y menor de la edad exigida para tener derecho a una pensión no contributiva de jubilación, pero en ningún momento dice que tenga que tener menos de 65 años, sino que, para cada caso, habrá que determinar en qué momento el solicitante deja de ser posible perceptor del IAI para ser perceptor de la prestación no contributiva de jubilación. En el caso del señor ..., residente en España desde hace cuatro años, le faltan todavía seis para sumar diez, resultado que le sitúa en la edad de 77 años para que pueda optar a la misma.

La negativa de la Administración a concederle el IAI podría gráficamente compararse a la negativa que en su momento se le diera si solicitara la pensión de jubilación no contributiva argumentando que tiene más de 65 años, lo cual se rebatiría alegando que la norma establece el requisito de ser mayor de 65 años, pero no excluye a los que sean mayores de dicha edad.

La previsión del Decreto 57/1994 de ser menor de la edad exigida para acceder a la prestación no contributiva de jubilación, no ha de interpretarse como una norma general aplicable a todos los casos, sino que en cada supuesto habrá que calcular la edad en la que el solicitante puede ser perceptor de la otra prestación y, en el caso del señor Cordero Vega, no será hasta los 77 años.”

Esta argumentación la trasladamos al presente caso, comprendiendo que si bien la interesada no puede solicitar una pensión no contributiva hasta el año 2019, en los años previos habrá que facilitarle otra vía para que de alguna manera pueda vivir.

Pese a que la sugerencia referida que esta Institución elaboró no fue aceptada por la Administración, es significativo que, presentada la correspondiente demanda ante la vía judicial, el Juzgado de lo Contencioso Administrativo Número Uno de Teruel, mediante sentencia de 17 de junio de 2011, estimó el recurso contencioso-administrativo presentado, reconociéndole a ese ciudadano el derecho a obtener la prestación del Ingreso Aragonés de Inserción.

En la misma línea que lo anteriormente expuesto, dispone la sentencia que *“la edad del solicitante no puede contemplarse de una forma abstracta y genérica, referida la edad legal de 65 años en que puede obtenerse pensión no contributiva, sino que ha de atenderse a la concreta edad en que el solicitante puede obtener dicha pensión, en atención a sus*

personales circunstancias. De otro modo, se incumpliría la finalidad de la norma, impidiendo dar cobertura a situaciones de necesidad en las que, atendiendo a las circunstancias de los afectados, estos no pudieran ni acceder a la pensión de jubilación ni al IAI, teniendo en cuenta que la norma trata de evitar la coincidencia de las dos prestaciones, pero no dejar sin cobertura a personas que se hallan en los supuestos legales.”

Existe pese a ello un último escollo, cual es que la interesada consta como empadronada en la ciudad de Teruel desde abril del año en curso, lo cual significa que le queda otro medio año para cumplir el requisito de estar empadronado en nuestro territorio al menos el año anterior a la solicitud del IAI.

Qué duda cabe que este requisito existe precisamente para evitar que cualquiera, fraudulentamente, se empadronase momentos antes de la solicitud de una prestación, con el sólo fin de obtener unos ingresos fáciles, en contra de lo que el espíritu de la norma pretende y que no es otra cosa que dar cierta cobertura a las personas que con normalidad residen en Aragón. Tal y como expresábamos, el fin del IAI trata de garantizar unos recursos mínimos de subsistencia, así como dirigir al perceptor hacia una autonomía personal, familiar, social y laboral y qué duda cabe de que para ello se precisa cierto aposentamiento y arraigo en un territorio, Aragón en este caso, cuya acreditación pasa por un empadronamiento de al menos un año.

En el presente caso no cabe duda de que la ciudadana tiene un vínculo con la ciudad de Teruel, ya que es allí donde inicialmente, nada menos que en el año 2003, se empadronó y donde estuvo viviendo hasta el año 2012, momento en el cual marcha a Mallorca por motivos laborales, si bien, finalmente en el año 2015 vuelve a Teruel para quedarse. Existe por tanto ese arraigo en la ciudad aragonesa al que nos referíamos y que entendemos que puede ser argumento para interpretar de modo flexible el requisito del empadronamiento para poder tramitar esta ayuda a favor de la interesada. No hay que olvidar que en la actualidad reside en unas instalaciones del Obispado de Teruel, lo cual confirma ese vínculo con la ciudad.

TERCERO.- Esta Institución considera que la interpretación de la ley que se ha hecho por parte de la Administración no es contraria al principio de legalidad porque nos se han cumplido estrictamente los requisitos que la ley establece; pero que sin embargo tratándose de un caso de extrema necesidad por razones de equidad y de humanidad podría con carácter excepcional admitirse el empadronamiento.

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

PRIMERA.- Que los Servicios Sociales de Teruel tramiten el Ingreso Aragonés de Inserción de la señora ...

SEGUNDA.- Que el Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales del Gobierno de Aragón, atendiendo a los motivos anteriormente expuestos, reconozca a la señora ... el Ingreso Aragonés de Inserción.

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 27 de octubre de 2015

EL JUSTICIA DE ARAGÓN E.F.

FERNANDO GARCÍA VICENTE