

Expte.

DI-1037/2015-1

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

## **I.- ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Con fecha 9 de junio de 2015 tuvo entrada en esta Institución una queja en la que se exponía la delicada situación en la que se encontraba el matrimonio formado por el señor ..., como consecuencia de la imposibilidad de solicitar una prestación, ya que, de un lado, al haber alcanzado los 65 años de edad, no podían ser perceptores del Ingreso Aragonés de Inserción y, de otro lado, no reunían los requisitos que la normativa exige para percibir una Pensión no Contributiva de Jubilación.

**SEGUNDO.-** Consecuencia de este escrito de queja, el día 10 de junio de 2015, esta Institución incoó expediente y dictó el correspondiente acuerdo de supervisión y, con el fin de informarnos sobre la cuestión, nos dirigimos al Ayuntamiento de Zaragoza.

**TERCERO.-** Con fecha 29 de julio de 2015 tuvo entrada la respuesta de la Administración Local en los siguientes términos:

*"Con fecha 25-3-2015 el señor ... recibe del Instituto Aragonés de Servicios Sociales la resolución de su solicitud de IAI por el que se deniega la renovación de la prestación económica por "incumplimiento del requisito exigido para ser titular de IAI" que es tener menos de 65 años de edad.*

*... y su mujer ... no cuentan con recursos económicos que les permitan hacer frente a sus necesidades básicas. Han solicitado en el CMSS San Pablo y se les ha concedido por tener derecho, varias ayudas de urgente necesidad, tres en concepto de alquiler y tres alimentación en lo que va de año.*

*No obstante según la ordenanza vigente publicada en el BOP 288 de 17-12-2014 en su artículo 20 se menciona que estas ayudas "tienen carácter extraordinario y puntual, y son destinadas a atender situaciones de urgencia sobrevenidas". Por lo tanto no se pueden tramitar estas ayudas de una forma continuada para cubrir todos los gastos de la unidad familiar con una situación que es crónica y que es inviable mantener con los recursos disponibles en el CMSS.*

*La situación de los ancianos en este momento es precaria, y seguramente no van a poder mantener la vivienda donde residen. Tienen dos hijos en España, una hija aquí y otro hijo reside en un pueblo. También tienen otra hija en Marruecos. Se les ha planteado la posibilidad de residir con cualquiera de ellos hasta que pudieran tener derecho a la Pensión no contributiva a la que no tendrían derecho hasta dentro de 3 años, o retornar a su país de origen donde al parecer cuenta con casa familiar. Según me informan lo están valorando.*

*Por otra parte mencionar que han recurrido la resolución del IASS, y esperan contestación al respecto, aunque las posibilidades de que se lo concedan son escasas debido a que la resolución se ajusta a la normativa vigente.*

*De todo esto se les ha informado y están al tanto de los procedimientos, ya que siempre acuden con alguna persona de su confianza que les traduce a su idioma”*

**CUARTO.-** Ante esta respuesta, esta Institución quiso conocer la postura del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales, por lo que, con fecha 4 de agosto de 2015, nos dirigimos a la Administración Autonómica con el fin de poder buscar alguna solución a tan precaria situación.

**QUINTO.-** Con fecha 25 de noviembre de 2015 tuvo entrada en esta Institución la respuesta emitida por el Gobierno de Aragón, según la cual:

*“El Instituto Aragonés de Servicios Sociales gestiona una serie de prestaciones a las que D. ... puede acceder, siempre que reúna los requisitos necesarios previstos en la normativa vigente que las regula y aporte la documentación requerida.*

*La Pensión no contributiva de jubilación asegura a todos los ciudadanos en situación de jubilación y en estado de necesidad una prestación económica, asistencia médico-farmacéutica gratuita y servicios sociales complementarios, aunque no se haya cotizado o se haya hecho de forma insuficiente para tener derecho a una Pensión Contributiva.*

*Esta pensión la podrá solicitar cualquier persona residente en el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón que:*

*Carezca de recursos económicos suficientes en los términos revistos en la normativa vigente en cada ejercicio.*

*Sea mayor de 65 años en la fecha de la solicitud*

*Resida legalmente en territorio español y lo haya hecho durante los 10 años, en el periodo que media entre la fecha de cumplimiento de los 16 años y la de devengo de la pensión, de los cuales dos deberán ser consecutivos e inmediatamente anteriores a la fecha de solicitud.*

*El Ingreso Aragonés de Inserción tiene como finalidad lograr la plena*

*integración social y laboral de personas que se encuentran en estado de necesidad o padecen situaciones de marginación.*

*El Ingreso Aragonés de Inserción aporta dos tipos de prestaciones:*

*Económica: destinada a garantizar los recursos mínimos de subsistencia.*

*Un Plan Individualizado de Inserción dirigido a lograr la 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 y que cumpla los siguientes requisitos:*

*Estar empadronado y tener la residencia, al menos con un año de antelación a la solicitud, en la Comunidad Autónoma de Aragón.*

*No disfrutar de beneficio similar en otra Comunidad Autónoma.*

*Percibir en la unidad familiar ingresos inferiores a la cuantía del Ingreso Aragonés de Inserción que pudiera corresponderle.*

*Ser mayor de 18 años y menor de 65 años. También podrán ser titulares los menores de edad que reúnan los requisitos y tengan menores a su cargo.*

*Con fecha 28 de agosto de 2014, tiene entrada en el registro general de la Dirección Provincial del IASS de Zaragoza, solicitud de la prestación económica del Ingreso Aragonés de Inserción, a favor de D. ...*

*Posteriormente, se emite Resolución del Director Provincial del Instituto Aragonés de Servicios Sociales, de denegación de la prestación del Ingreso Aragonés de Inserción, puesto que de la documentación obrante en el expediente administrativo se deduce que la edad del solicitante, tal y como se detalla en su informe, es mayor o igual a 65 años, incumpliendo el requisito exigido para ser titular del Ingreso Aragonés de Inserción, y ello de conformidad con lo establecido en el Art. 4.d de la Ley 1/93, de 19 de febrero, y el Art. 2.d de Decreto 57/94, de 23 de marzo, por el que se regula el Ingreso aragonés de Inserción en desarrollo de la Ley 1/1993, de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social.*

*Con fecha 24 de abril de 2015, el interesado interpone reclamación contra la Resolución por el Director Provincial del IASS, de denegación de renovación de la prestación del Ingreso Aragonés de Inserción.*

*Dicha reclamación será resuelta por la Comisión de Reclamación del Ingreso Aragonés de Inserción y notificada directamente al interesado.*

*Las Ayudas de Urgencia, reguladas por el Decreto 48/1993, de 19 de mayo, de la Diputación General de Aragón, consisten en prestaciones económicas de pago único y carácter extraordinario, por estar destinadas a resolver situaciones de emergencia. En Zaragoza las gestiona el*

*Ayuntamiento a través de los Centros Municipales de Servicios Sociales.*

*Según información recibida, el Sr. ... ha sido beneficiario de diversas ayudas de urgencia, tanto en concepto de alquiler como para alimentación.*

*Por otra parte, tal y como se describe en el informe, el Sr. ... y a su esposa, se plantean el convivir con cualquiera de sus tres hijos o retornar a su país de origen donde al parecer cuenta con casa familiar, hasta que pudiera tener derecho a percibir una Pensión no contributiva de jubilación, opción que podría ser oportuna.”*

## **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 al matrimonio compuesto por el señor ... y la señora...

El IASS basa la denegación del IAI solicitado por esta unidad familiar en el incumplimiento de 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 del solicitante, aparentemente su situación no termina de acomodarse a ninguna de las normas, de ahí que no pueda tramitarse ni un IAI ni una pensión no contributiva. Así, en cuanto al IAI, al haber superado los 65 años de edad, parece estar excluido casi automáticamente de esta prestación, 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 el interesado, al no llevar viviendo en territorio nacional los diez años que la norma exige, tampoco está legitimado para solicitar esta pensión no contributiva hasta dentro de tres años.

Dejando de lado la pensión no contributiva a la que es evidente que no puede optar por lo ya expuesto, 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 el interesado no puede solicitar una pensión no contributiva hasta el año 2018, 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.”*

**TERCERO.-** No hay que olvidar que la interpretación favorable a los derechos de los ciudadanos es la que ha de prevalecer, más aún en los casos extremos de necesidad como el que ha motivado el presente expediente y que la falta de reconocimiento del IAI al interesado supondría una discriminación hacia el mismo.

Quizá, puesto que la intención del Gobierno Aragonés es aprobar una nueva norma que dé cobertura a las situaciones que precisan de una prestación de naturaleza social, sería el momento para que, de una manera clara, se incluyeran aquellos supuestos que, como el presente, generan cierta ambigüedad.

**CUARTO.-** Puesto que contra la denegación de la solicitud del IAI se presentó la correspondiente reclamación, pendiente de ser resuelta por la Comisión de Reclamación del Ingreso Aragonés de Inserción, se estima que es éste el momento en el que el IASS debería estimar el recurso presentado por los argumentos expuestos y conceder el IAI al interesado.

### **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 el Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales del Gobierno de Aragón, atendiendo a los motivos anteriormente expuestos, estime la reclamación presentada por el señor ... contra la denegación del Ingreso Aragonés de Inserción y le reconozca dicha prestación.

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 10 de diciembre de 2015**

**EL JUSTICIA DE ARAGÓN E.F.**

**FERNANDO GARCÍA VICENTE**