

Expte.

DI-1076/2015-1

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

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- El día 16 de junio de 2015 tuvo entrada en esta Institución un escrito de queja relativo al expediente de dependencia de la señora ...

No era la primera que esta Institución tenía conocimiento de su situación, ya que en su día se había tramitado el expediente 658/2014, como consecuencia de la falta de prestación que en concepto de persona dependiente le correspondería a la señora ...

Del entonces Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia del Gobierno de Aragón, del que se recabó la información al respecto, se obtuvieron los siguientes datos:

“En relación al servicio estipulado en su PIA, es decir Ayuda a Domicilio, se nos solicita información sobre las dudas que para Dña. ... supone el proceso explicado mediante carta postal remitida a su domicilio. La dudas concretas refieren al número de las horas a contratar, quién fija el precio, quién paga a las empresa y si el particular paga cuando se le efectúa el reintegro.

En relación a las horas, la interesada debe contratar el servicio en las empresas acreditadas para este cometido, dado que como se detalla en la nota informativa remitida a su domicilio de la inexistencia de servicio público en su localidad que preste esta asistencia especializada para las personas en situación de dependencia, y solicitar posteriormente una Prestación Vinculada al Servicio.

Por tanto la empresa comienza a prestarle la atención personal y doméstica que necesite, dado que así lo establece su propuesta de PIA que sigue manteniendo el servicio de ayuda a domicilio, siendo lo más razonable que contrate al menos el mínimo establecido para su grado III, que para su caso se encuentra en la horquilla de 46 horas y 70 horas, pero si la familia entiende que quiere comenzar a percibir el servicio con menos horas también puede hacerlo.”

No obstante, el nuevo escrito de queja que dio lugar al presente

expediente, aludía a la falta de conformidad con la contestación dada por la Administración, concretamente con la forma en la que se procedía a la contratación de las empresas competentes para desarrollar la prestación de ayuda a domicilio, ya que era el ciudadano quien afrontaba el pago del servicio, sin saber si luego el Gobierno de Aragón reembolsaría alguna cantidad, a lo que había que añadir que la economía de la señora ... no le permitía contratar dicho servicio.

Para ello se aportaban presupuestos de algunas de estas empresas, llegando, por poner un ejemplo, a alcanzar la cantidad de 945 euros al mes, más IVA, por setenta horas de Ayuda a domicilio, siendo que la interesada cobraba 600 euros al mes de pensión.

La cuestión principal planteada consistía en saber cómo estas personas dependientes podrían afrontar la contratación de estos servicios, así como qué cantidad le sería devuelta, en su caso, a la señora ...

SEGUNDO.- Consecuencia de dicha queja se incoó el presente expediente, mediante el correspondiente acuerdo de supervisión de fecha 18 de junio de 2015, dirigiéndonos ese mismo día al Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales del Gobierno de Aragón, para recabar la información pertinente.

TERCERO.- El día 14 de agosto de 2015 tuvo entrada en esta Institución el escrito de la Administración en los siguientes términos:

“Como ya le informamos, Doña ... dispone de una única valoración de su situación de dependencia de fecha de solicitud 25/6/2011 y fecha de resolución 27/7/2011 que establece un Grado III Nivel 2.

Doña Isabel ... dispone de una propuesta de PIA pendiente de ser aprobada, con fecha de propuesta 23/3/2012, que establece como servicio ayuda a domicilio y prestación económica para cuidados en el entorno familiar por importe de 420,46 euros mes. No se ha realizado ninguna modificación de su PIA, estableciendo servicio de ayuda a domicilio.

En relación a la forma de tramitación del servicio de ayuda a domicilio para Zaragoza, tal y como le hemos informado en anteriores ocasiones, al no disponer el Ayuntamiento de Zaragoza de convenio de colaboración con el Gobierno de Aragón para su puesta en marcha se ha previsto esta fórmula, debiendo de proceder para su aprobación a contratar el mismo con una de las empresas acreditadas para este servicio.

Como su Institución conoce por respuestas similares, una prestación vinculada al servicio no es una subvención, por lo que no se conoce el importe de la prestación hasta que no se contrate el servicio, aplicándose la normativa una vez conocida la renta y patrimonio. A la hora de contratar las horas, las empresas acreditadas conocen la normativa reguladora y la

horquilla horaria comprendida para cada Grado, tal y como se establece en el Artículo 11 de 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. Para contratar el servicio, las empresas emiten un certificado donde se refleje la fecha de inicio del Servicio, el total de horas mensuales, diferenciando las de atención personal y las de atención doméstica, así como el coste mensual del servicio. Con este certificado se debe solicitar la revisión y ajuste del PIA, dado que su propuesta no diferencia todavía las horas del Ayuntamiento de su localidad realizará el ajuste de PIA a requerimiento de la sección de PIAs de la Dirección Provincial del IASS quien emitirá la Resolución de Prestación Vinculada al Servicio de SAD, de acuerdo a la Normativa Vigente.

Reiteramos que se trata de una prestación, no de un reintegro, prestación que se establece en función del Grado de valoración, renta y patrimonio.

Le informamos además, que la Ley 39/2006 establece en su artículo 18 la excepcionalidad de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar. Igualmente en su artículo 14.2 determina que los servicios tendrán carácter prioritario y se prestarán a través de la oferta pública de la Red de Servicios Sociales por las respectivas Comunidades Autónomas. En el caso de no encontrarse los servicios disponibles en esta red pública, hasta que los beneficiarios puedan acceder a ellos, puede reconocérseles de forma subsidiaria una prestación económica vinculada al servicio, siempre condicionada a que se encuentren recibiendo un servicio, atendiendo al artículo 17.3 de la Ley 39/2006.”

CUARTO.- Ante esta respuesta, esta Institución consideró oportuno conocer la postura del Ayuntamiento de Zaragoza, por lo que con fecha 15 de septiembre de 2015 nos dirigimos al mismo para recabar la información sobre dicha cuestión.

QUINTO.- El día 6 de noviembre de 2015 tuvo entrada la respuesta del Ayuntamiento de Zaragoza, según la cual:

“En relación al informe solicitado por el Justicia de Aragón relativo a una supuesta falta de convenio entre el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza para la prestación del servicio de Ayuda a Domicilio, se informa lo siguiente:

- Existe un convenio entre el Instituto Aragonés de Servicios Sociales (IASS) y el Ayuntamiento de Zaragoza, con vigencia para los años 2014 y 2015, en el que entre otras se financia el Servicio de Ayuda a Domicilio que presta el Ayuntamiento . En el anexo a dicho convenio, que se acompaña, se

establece una financiación anual de 1.734.500,00 € del Gobierno de Aragón y de 2.935.500 € del Ayuntamiento de Zaragoza.

- El Ayuntamiento presta dicho servicio con arreglo a unos criterios de acceso reflejados en la Ordenanza sobre Prestaciones Sociales, con aprobación definitiva por Ayuntamiento Pleno el 4 de diciembre de 2009, publicada en el BOPZ n° 290 de 19.12.2009 y corregida con publicación en el BOPZ n° 17 de 22 de enero de 2010.

- Otra cuestión es que, existiendo indicación de la prestación de ayuda a Domicilio en el PIA de una persona concreta, no pueda prestársele dicho servicio por el Ayuntamiento dada la limitación de plazas existentes, en torno a un máximo de 5.000 plazas simultáneas anuales, y la existencia de un baremo para el acceso a las altas que se producen.”

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.- El presente expediente tiene como finalidad estudiar la implantación del servicio de ayuda a domicilio destinado a personas reconocidas en situación de dependencia, cuestión que recientemente ha sido tratada en el expediente 1069/2015, que dio lugar a una Sugerencia, según la cual:

“Se trata de una cuestión que en los últimos meses ha originado múltiples expedientes incoados por esta Institución, motivados principalmente por la falta de información de los ciudadanos relativa al desarrollo de este servicio llevado a cabo por entidades privadas.

En general la Administración Autonómica refiere que se ha visto forzada a derivar la gestión de la ayuda a domicilio a entidades privadas, debido a la falta de firma de convenio entre el Gobierno de Aragón y el ente local o comarcal.

Centrándonos en el presente expediente, aclarar que únicamente nos referiremos al modo en que la Administración autonómica está gestionando la derivación a este servicio de las personas dependientes a quienes según su PIA les corresponde el servicio de ayuda a domicilio.

En general la queja que se plantea es la falta de información y de concreción sobre el modo en que se debe contratar el servicio. Así, en general, la Administración se limita a comunicar a los ciudadanos que contacten con los servicios sociales de base que sin embargo, según nos comunican continuamente, nada saben al respecto.

Así, la Administración se limita a explicar que “las empresas acreditadas conocen la normativa reguladora y la horquilla horaria comprendida para cada Grado, en este caso para un Grado III entre 46 y 70 horas al mes, tal y como se establece en el Artículo 11 de 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. Para contratar el servicio, las empresas emiten un certificado donde se refleja la fecha de inicio del servicio, el total de horas mensuales, diferenciando las de atención personal y las de atención doméstica, así como el coste mensual del servicio. Con este certificado se debe solicitar la revisión y ajuste del PIA”, todo ello para mayor desconcierto del ciudadano, que, en definitiva, lo que desea es conocer cuántas horas le corresponden, cuánto dinero le va a suponer la contratación de este servicio y en qué momento le será reembolsada la cuantía correspondiente.

En general, debe matizarse que a este desconcierto por parte de los ciudadanos hay que sumarle la desconfianza que manifiestan hacia este servicio, ya que, según alegan, no sólo resulta especialmente costoso desde un punto de vista económico, sino que no tiene en cuenta que muchos de ellos carecen de ingresos suficientes para contratar este servicio, por mucho que después se prometa la devolución de parte del importe en un porcentaje que no siempre queda claro y que incrementa las dudas sobre las horas a contratar.

Poco le constaría a la Administración Autonómica informar sobre esta cuestión, no sólo a los ciudadanos sino también a los servicios sociales de base que en definitiva son a quienes los ciudadanos se dirigen para plantear sus dudas.

Lo cierto es que no parece coherente que, tal y como se informa desde el Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales, la aprobación del PIA de los dependientes se condicione a la contratación del servicio de ayuda a domicilio por parte de éstos. De hecho, cabría plantearse por qué no se ha gestionado anteriormente este servicio de este modo, lo cual hubiera evitado una larga espera de años para ser perceptor de la prestación incluida en el correspondiente PIA.”

TERCERA.- Por otra parte, en relación con la ayuda a domicilio que aparentemente el Ayuntamiento de Zaragoza tenía que haber prestado tras la firma del correspondiente convenio con el IASS, la Ordenanza de la ciudad de Zaragoza sobre Prestaciones Sociales Domiciliarias, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento el día 4 de diciembre de 2009 y publicada en el BOPZ número 290 de 19 de diciembre de 2009, en su Exposición de motivos, dispone que:

“La motivación de la redacción de la presente Ordenanza, con la consiguiente derogación de la anterior, viene dada fundamentalmente por la necesidad de adaptar el servicio municipal de ayuda a domicilio al establecido en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, en cuyo art. 15, dentro del Catalogo de Servicios, incluye en el apartado c) el Servicio de Ayuda a Domicilio: i) Atención de las necesidades del hogar, y ii)

cuidados personales, pasando a definirlo en el art. 23 como "El Servicio de Ayuda a domicilio lo constituye el conjunto de actuaciones llevadas a cabo en el domicilio de las personas en situación de dependencia con el fin de atender sus necesidades de la vida diaria, prestadas por entidades o empresas, acreditadas para esta función:

a) Servicios relacionados con la atención de las necesidades domésticas o del hogar: limpieza, lavado, cocina u otros.

b) Servicios relacionados con la atención personal, en la realización de las actividades de la vida diaria".

En consonancia se hacen incompatibles las prestaciones domiciliarias municipales con la percepción de prestaciones económicas o de servicios del Sistema Aragonés de la Dependencia, en los mismos términos que este propio Sistema lo determine. Asimismo la presente Ordenanza prepara los servicios municipales de prestaciones sociales domiciliarias para que se puedan concertar plazas en el marco del Sistema Aragonés de Atención a la Dependencia."

En realidad, a través de esta Ordenanza se trazaba un esquema de a quiénes va dirigida la Ayuda a domicilio, es decir, no sólo está dirigida a las personas en situación de dependencia, en cuyo caso han de concertarse las correspondientes plazas con el IASS, sino que también va dirigido a otro tipo de usuarios que, por su especial situación, necesitan de ese servicio.

Retomando la idea inicial, lo que el IASS parece dar a entender es que es el Ayuntamiento el que debería haber prestado este servicio, si bien pese a que informa de que no existe un convenio de colaboración, el Ayuntamiento afirma que sí que existe un convenio vigente durante los años 2014 y 2015, con su correspondiente financiación, pero que no tiene como objetivo dar cobertura a todas las situaciones de dependencia, sino cumplir con ese servicio de ayuda a domicilio que, insistimos, también está dirigido a otras personas.

En último lugar, destaca el precio del coste de este servicio, que no sólo supera los ingresos de la interesada, sino que en realidad lleva a pesar que resulta más caro contratar este servicio que, de manera particular, contratar a una persona que lleve a cabo estos cuidados.

CUARTO.- Finalmente, en relación con la prestación económica para cuidados en el entorno familiar por importe de 420,46 euros al mes, que el PIA de la señora interesada prevé (no olvidemos que se trata de una gran dependiente), el Gobierno de Aragón se limita a informar de que, pese a que la propuesta se elaboró en el mes de marzo de 2012, es decir, hace más de tres años, está pendiente de ser aprobada, sin alegar los motivos que justifiquen ese retraso.

En cualquier caso y puesto que el interesado tiene reconocidas dos

prestaciones a falta de ser aprobadas, la Administración podría plantearse la aprobación parcial de los PIAs en lo que a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar se refiere, para que al menos los interesados pudieran contar con esa ayuda.

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 Ciudadanía y Derechos Sociales del Gobierno de Aragón, atendiendo a las anteriores consideraciones, apruebe el Programa Individual de Atención de la señora ...

SEGUNDA.- Que el Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales del Gobierno de Aragón informe detalladamente sobre la contratación del servicio de ayuda a domicilio con entidades privadas, aclarando en cada caso el coste de ese servicio, las horas que corresponden y el modo en que se restituirán las cantidades anticipadas.

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 11 de diciembre de 2015

EL JUSTICIA DE ARAGÓN E.F.

FERNANDO GARCÍA VICENTE