

Expte.

DI-2862/2016-1

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

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 20 de diciembre de 2016 tuvo entrada en esta Institución un escrito en el que se ponía de manifiesto la delicada situación en la que se encontraba la señora ..., de 67 años de edad, quien había estado viviendo durante cuarenta años en otro país.

En el escrito se explicaba que la interesada, desde el día 28 de octubre de 2015 se había instalado de nuevo en Zaragoza. Al carecer de ingresos, había contactado con los Servicios Sociales, si bien, al no llevar empadronada tiempo suficiente en Aragón, no había podido acceder a ningún tipo de prestación. Únicamente se le había provisto de unos vales de comida cada tres meses, siendo insuficiente esta ayuda para poder afrontar los gastos mínimos necesarios.

SEGUNDO.- Consecuencia de este escrito de queja, el día 21 de diciembre de 2016, 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 del Gobierno de Aragón y al Ayuntamiento de Zaragoza.

TERCERO.- Con fecha 17 de mayo de 2017 tuvo entrada la respuesta de la Administración Local en los siguientes términos:

“La señora ... es atendida desde el CMSS Las Fuentes desde el 20 de julio de 2016.

María Teresa tiene 66 años, ha estado viviendo en Jordania durante 40 años, allí tiene a su esposo y sus cinco hijos.

Regresa a Zaragoza por decisión propia, en octubre de 2015 junto con uno de sus nietos, de 19 años, quien está estudiando en la Universidad de Zaragoza.

... ya ha superado la edad de jubilación, no obstante, no tiene reconocido el derecho a pensión por parte de la Seguridad Social ya que sólo tiene once años cotizados. Tampoco puede acceder a la pensión no

contributiva para mayores de 65 años ya que no lleva dos años de residencia en España.

Desde el CMSS Las Fuentes se consultó con el IASS y no puede acceder al Ingreso Aragonés de Inserción ya que supera los 65 años.

Desde este mismo centro se le ha atendido en cuatro ocasiones más, donde han sido gestionadas en total cuatro ayudas de urgente necesidad en concepto de alimentación y se le ha derivado a la Oficina Municipal de Vivienda del Ayuntamiento de Zaragoza con el fin de poder mediar para mejorar las condiciones del actual contrato de arrendamiento.”

CUARTO.- Por su parte, el Gobierno de Aragón, a pesar de los distintos recordatorios de solicitud de información enviados, no ha emitido su respuesta, lo cual no es óbice para la redacción del presente documento.

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.”

De otra parte, el artículo 19 de la Ley Reguladora del Justicia de Aragón establece la obligación general de todos los poderes públicos y entidades afectadas por esta Ley, de auxiliar al Justicia de Aragón en sus investigaciones, añadiendo que las autoridades, funcionarios y todo el personal dependiente de la Administración deberán facilitar al Justicia la información que solicite, poniendo a su disposición los datos, expedientes o cualquier clase de documentos que permitan llevar a cabo adecuadamente la actuación investigadora.

A la luz de las disposiciones invocadas, debe considerarse que el Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales del Gobierno de Aragón, al no dar respuesta a las reiteradas solicitudes de información dirigidas a dicho organismo para la necesaria y debida instrucción de la queja presentada, ha incumplido con las obligaciones que la precitada Ley 4/1985 le impone para con esta Institución, por lo que procede hacer Recordatorio a su Consejera de dicha obligación.

SEGUNDA.- La presente Sugerencia tiene como fin traer a colación un problema que desgraciadamente se está detectando con una mayor frecuencia entre un sector de la población de Aragón especialmente desprotegido.

Se trata de aquellas personas, mayores de 65 años todas ellas que, precisamente por su rango de edad, no pueden optar ni al Ingreso Aragonés de Inserción ni a una pensión no contributiva por no llevar dos años residiendo en nuestro territorio.

En diversas Sugerencias recientes, esta Institución ya se ha pronunciado al respecto, en los siguientes términos:

De acuerdo con el *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*, 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 el caso de la solicitante, aparentemente su situación no termina de acomodarse a ninguna de las normas, de ahí que no pueda tramitarse ni el IAI ni una pensión no contributiva. Así, en cuanto al IAI, al haber superado los 65 años de edad, parece estar excluida 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.

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 debería tramitar su Ingreso Aragonés de Inserción.

TERCERA.- 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 ..., 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 que no lleve dos años residiendo en Aragón, en los años previos habrá que facilitarle otra vía para que de alguna manera pueda afrontar sus gastos mínimos.

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.”*

CUARTO.- El Gobierno de Aragón aprobó la Ley 10/2016, de 1 de diciembre, de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del Sistema Público de Servicios Sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón. En su artículo 9 previó la *Prórroga y renovación del IAI*, en los siguientes términos:

“Los perceptores del IAI que, al alcanzar la edad fijada para el reconocimiento de la pensión no contributiva de jubilación, no cumplieran los requisitos para su reconocimiento podrán seguir percibiendo el IAI en concepto de prórroga de la prestación reconocida.”

El espíritu de este precepto no es otro que dar cobertura precisamente a las personas que, por no reunir los requisitos necesarios para tramitar una pensión no contributiva, siguen necesitando de una prestación social. Debe subrayarse que este precepto en ningún momento habla de mayores de 65 años, lo cual avala toda la argumentación jurídica anteriormente expuesta.

Sin duda alguna, lo recomendable hubiera sido que, aprovechando esta Ley, se hubieran incluido casos como el que nos ocupa. No habiéndolo hecho, cabe únicamente recurrir a la vía de una interpretación extensiva de este precepto y de su aplicación análoga a supuestos en los que personas ningún tipo de prestación la necesitan para afrontar los gastos mínimos.

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 el Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales del Gobierno de Aragón, atendiendo a los motivos anteriormente expuestos, aborde el estudio de la problemática planteada en casos como el de la señora ... y le reconozca el Ingreso Aragonés de Inserción.

SEGUNDA.- Recordar a la Consejera de Ciudadanía y Derechos Sociales del Gobierno de Aragón la obligación que le impone el artículo 19 de la Ley Reguladora del Justicia de Aragón de auxiliar a esta Institución en sus investigaciones.

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 mayo de 2017

EL JUSTICIA DE ARAGÓN E.F.

FERNANDO GARCÍA VICENTE