

Expte.

DI-850/2018-6

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

ASUNTO: Recomendación relativa a la compatibilidad del servicio de Centro de Día con el de Ayuda a domicilio para persona Dependiente con grado III.

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- El día 8 de junio de 2018 tuvo entrada en esta Institución una queja debida a la supresión, desde el 1 de marzo de este mismo año -aunque le fue notificada telefónicamente el 16 de febrero-, del Servicio de Ayuda a domicilio que, a través del servicio municipal del Ayuntamiento de Zaragoza de apoyo al cuidador conocido como “El Respiro”, estaba recibiendo el padre del ciudadano. Esta suspensión se produce por que el Ayuntamiento detectó que había sido reconocido con Grado I de dependencia y que acudía al Centro de Día Romareda del IASS, y estima que es el Gobierno de Aragón quién debe prestar este servicio.

Dado que cuando se concedió la plaza de Centro de Día no se solicitó al IASS la ayuda a domicilio por estar siendo prestada por el Ayuntamiento se encuentra que, ahora, se le ha dejado de prestar ese servicio de aseo, vestido y acompañamiento que le permitía acudir al Centro de Día ya que los horarios son incompatibles con el trabajo de su hijo y cuidador. Por ello con fecha 21 de febrero solicitó que se revisase el PIA para incluir la ayuda a domicilio en lo que fuera necesario para facilitarle el acudir al Centro de Día.

Asimismo nos comenta que, con fecha 23 de marzo de 2017 se solicitó la revisión del Grado de Dependencia y se le reconoció un Grado III con fecha 16 de mayo de 2018, sin que a fecha de hoy se haya efectuado nuevo PIA correspondiente al Grado III ni se haya revisado provisionalmente el correspondiente al Grado I.

SEGUNDO.- A la vista de la queja presentada, se acordó admitirla a supervisión, efectuando la oportuna asignación del expediente para su instrucción. Con tal objeto, se envió con fecha 11 de junio de 2018, un

escrito a la Consejera de Ciudadanía y Derechos Sociales del Gobierno de Aragón, y al Ayuntamiento de Zaragoza recabando información acerca de todos los extremos señalados por el ciudadano en su queja.

TERCERO.- La respuesta del Ayuntamiento de Zaragoza se recibió el 31 de Agosto de 2018 , y en ella hace constar, textualmente, lo siguiente:

Con fecha 16/02/2018 se revisan de oficio (Artículo 17, Seguimiento y Modificaciones del contenido de la prestación, de la Ordenanza de la ciudad de Zaragoza sobre Prestaciones Sociales Domiciliarias) los casos del Programa Respiro (Servicio de Ayuda a Domicilio para Apoyo al cuidador y/o Servicio de Ayuda a Domicilio por causas sobrevenidas) y se detectó que Don Luis Bello Montegui había sido reconocido con Grado I de Dependencia (Fecha de resolución de la valoración del Grado de Dependencia 11/06/2010). Además desde la fecha 01/04/2015 acudía al Centro de Día Romareda, recurso del Instituto Aragonés de Servicios Sociales.

En esa fecha se informa al hijo, Don Luis Carlos Bello Trébol de forma telefónica que ya no procedía seguir recibiendo el servicio de ayuda a domicilio del Ayuntamiento de Zaragoza al tratarse de un servicio preventivo y de naturaleza complementaria. Don Luis Bello Montegui es una persona que había sido valorada como dependiente y lo que proceden son los recursos y servicios del Sistema de la Dependencia que ya está recibiendo.

Se le comunica que con fecha 01/03/2018 se le dará de baja definitiva y se le explica detalladamente las razones de la baja definitiva y la decisión que se ha tomado teniendo en cuenta la normativa existente, y que al haber sido su padre valorado como una persona dependiente los recursos han de ser del Sistema de Dependencia.

Con fecha 19/02/2018 se presentó el hijo de Don Luis sin cita en el Centro Municipal de Servicios Sociales Arrabal y se le atiende en despacho. Se le informó y explicó de las Prestaciones Sociales Domiciliarias como programas preventivos del Ayuntamiento de Zaragoza y del Sistema de la Dependencia. Se le indicó que no procedía mantener el "Servicio de Ayuda a Domicilio Respiro" porque Don Luis ya no reunía los requisitos para recibirlo (supera la escala de puntuación Lawton) y además había sido valorado como persona en situación de dependencia y estaba recibiendo el Servicio de Centro de Día. Durante la entrevista se le explicó el trámite de revisión del grado de dependencia (su hijo manifestó que la habían solicitado en Marzo de 2017) y la solicitud de modificación del Plan Individualizado de Atención a la Dependencia.

En la entrevista se revisó su expediente y se consultó el Sistema de información para la Autonomía y Atención a la de Dependencia y se obtuvo la información de que con fecha 11/05/2011 se hizo el Programa Individualizado de Atención a la Dependencia y en el informe se establecieron como recursos idóneos los siguientes servicios por orden de preferencia: en primer lugar Teleasistencia, Servicio de Ayuda a Domicilio y

Centro de Día, en segundo lugar plaza de residencia y por último prestación económica vinculada al cuidador no profesional.

Don Luis Carlos Bello Trébol en la entrevista confirmó que se le adjudicó a su padre el Centro de Día por parte del Gobierno de Aragón pero no el Servicio de Ayuda a Domicilio. Ambos servicios son compatibles, ateniéndonos al artículo 21.2 segundo párrafo de la Orden de 24 de julio de 2013, del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia (BOA N° 163, IP: 20/08/2013) en el que se indica (...) "los servicios de estancia diurna y nocturna serán compatibles con el servicio de ayuda a domicilio, cuando este sea necesario para que la persona dependiente pueda acceder a los citados servicios".

En la entrevista mantenida con Don Luis Carlos se le mencionó este artículo, y se le explicó que era el Gobierno de Aragón el que en todo caso, debía prestar ambos servicios: Servicio de Ayuda a Domicilio y Centro de Día. Se orientó a que lo solicitara al Gobierno de Aragón y se le entregó fotocopiado el artículo donde se indica la compatibilidad del Servicio de Ayuda a Domicilio y el Centro de Día vía Sistema Dependencia.

Durante la entrevista el hijo de Don Luis, manifestó que a pesar de que no estaba de acuerdo con la baja definitiva del servicio de ayuda domicilio preventivo, valoraba que el servicio que se proporcionaba desde el Ayuntamiento era paupérrimo, lo que contradice su deseo de que se mantenga.

Consultada además la normativa autonómica que regula el Servicio de Ayuda a Domicilio y la Teleasistencia, Orden de 29 de abril de 2013, del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y familia, de Desarrollo del Servicio de Ayuda a Domicilio y del Servicio de Teleasistencia en su artículo 25.3 se establece el Régimen de compatibilidades 'Serán incompatibles los mismos servicios en la modalidad esencial y complementaria'.

Con fecha 02/03/2018 se remitió a Servicios Jurídicos del Ayuntamiento de Zaragoza informe de lo sucedido con esta familia al no haber alcanzado un acuerdo de baja definitiva con la familia para que se diera audiencia al interesado.

CUARTO.- La respuesta del Departamento de Ciudadanía y Derechos sociales se recibió el 11 de octubre de 2018, y en ella se hace constar, textualmente lo siguiente:

"El Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia establece un conjunto de servicios y prestaciones económicas, vinculadas al previo reconocimiento de la situación de dependencia en el grado correspondiente.

El acceso efectivo a los servicios que puedan prescribirse está condicionado a la disponibilidad de los mismos. Este criterio es aplicable al conjunto de servicios, de tal forma que la incorporación a un centro

residencial, a un centro de día, al servicio de ayuda a domicilio o al mismo programa de promoción de la autonomía personal, se realiza en función de los criterios de acceso y de las plazas disponibles en cada uno de ellos.

En el supuesto de compatibilidad entre servicios deben conjugarse dos elementos. El primero, que las normas reguladoras de los servicios que se pretenden compatibilizar lo prevea y en los términos y condiciones que establezcan. Y en segundo lugar, que exista disponibilidad de ese servicio y que existiendo, le corresponda al solicitante en relación con el resto de beneficiarios del sistema.

La compatibilidad entre el servicio de estancia diurna y nocturna y el servicio de ayuda a domicilio está recogida en el artículo 21 de la Orden de 24 de julio de 2013. Dicho precepto establece que "no obstante los servicios de estancia diurna y nocturna serán compatibles con el servicio de ayuda a domicilio, cuando éste sea necesario para que la persona dependiente pueda acceder a los citados servicios". Esta posibilidad de compatibilidad de estos dos servicios se limita por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, a la no superación de las intensidades máximas.

Por lo tanto, recibándose el servicio de estancia diurna el acceso efectivo a un segundo servicio como es el de ayuda a domicilio, se ajusta al primero de los elementos requeridos, cual es su previsión normativa.

En el caso que nos ocupa, sin embargo, no concurre el segundo de los requisitos expuestos. Pese a los importantes esfuerzos realizados por la Comunidad Autónoma de Aragón la insuficiencia de la financiación estatal del SAAD hace que estén pendientes de recibir la correspondiente prestación de servicios o económicas más de 6.000 personas con reconocimiento de dependencia, estando, asimismo, en proceso de reconocimiento otro importante número de solicitantes.

Por lo tanto, es criterio del Instituto Aragonés de Servicios Sociales el no proceder a dar de alta a ninguna persona en situación de dependencia, que esté recibiendo ya el servicio de estancia diurna, en el servicio de ayuda a domicilio hasta el momento en el que quede garantizado el acceso de todas las personas en situación de dependencia a un servicio o prestación económica. El criterio contrario supondría una manifiesta vulneración del principio de igualdad y no discriminación."

II.- CONSIDERACIONES

Primera.-. Estamos ante una situación de necesidad que ha sido atendida por dos Administraciones, Ayuntamiento de Zaragoza y Gobierno de Aragón, cada una de ellas en un aspecto independiente pero interrelacionado: el Gobierno de Aragón prestaba el servicio de Centro de

Día, mientras el Ayuntamiento daba un servicio de apoyo en la residencia que hacía posible al interesado su traslado hasta dicho Centro. Esta situación se prolongó hasta el momento en el que el Ayuntamiento lo detectó y, en lugar de optar por la coordinación y la complementariedad de los servicios, hizo un análisis competencial y determinó que era el Gobierno de Aragón el competente, en virtud de la Ley de Dependencia, y por tanto el obligado a prestar ambos servicios y retiró el servicio de apoyo al cuidador que prestaba.

Segunda.- El Ayuntamiento prestaba su servicio en virtud de lo dispuesto por el Reglamento Municipal de Prestaciones Sociales Domiciliarias aprobado por el Pleno el 30 de octubre de 2002, es decir cuatro años antes de la aprobación de la Ley 39/2006 de promoción de la Autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, por lo cual es lógico que no exista en aquél ninguna referencia a ésta.

El supuesto que nos ocupa está plenamente recogido en el ámbito de aplicación del artículo 1 de dicho Reglamento, así como en los objetivos marcados por el artículo 2, en la descripción de las prestaciones del artículo 4 que expresamente entre las tareas encomendadas al servicio de apoyo al cuidador recoge la de *“compañía en traslados fuera del domicilio: centros sanitarios, centros de día..”*; y en los requisitos exigidos a los beneficiarios por el artículo 6. No obstante, de las respuestas recibidas de ambas Administraciones podemos inferir que, en virtud de la citada Ley 39/2006, ambas coinciden en la atribución competencial al Gobierno de Aragón y su consiguiente obligación de atender a las necesidades de este caso, por lo que centraremos nuestra resolución en la actividad del mismo

Tercera.- Sin embargo, con la intención de que no se repita en situaciones futuras, no queremos dejar de señalar que el procedimiento seguido para dar de baja el servicio de apoyo al cuidador que estaba prestando el Ayuntamiento de Zaragoza, no ha sido el reglamentariamente establecido en el artículo 16. 3 para la instrucción de un expediente de baja tramitado de oficio.

Exige este trámite un informe por parte de un trabajador social que determine las causas que motivan la baja, que en el caso que nos ocupa no podemos determinar si fue realizado toda vez que nada se dice sobre dicho informe en la respuesta recibida desde el Ayuntamiento y, por otra parte, todas las comunicaciones con el interesado fueron verbales, por teléfono o presencialmente.

En la respuesta recibida se comprueba que se cumplió con el trámite en enviar al Servicio Jurídico *“informe de lo sucedido con esta familia al no haber alcanzado un acuerdo de baja definitiva con la familia para que se diera audiencia al interesado.”*, si bien este traslado se produce el 2 de marzo y el servicio se interrumpió el día 1, lo cual supone que no se cumplió lo preceptuado ya que el Servicio Jurídico debería haber iniciado expediente dando audiencia al interesado, con un plazo de diez días para hacer alegaciones y, con posterioridad dictar resolución, y notificarla al interesado

ofreciéndole los recursos oportunos, nada de lo cual consta.

Cuarta.- Centrándonos en la actuación del Gobierno de Aragón hemos de señalar que, en el momento de suspenderse el servicio por parte del Ayuntamiento, estábamos ante el caso de un ciudadano con un Grado I de dependencia reconocido y con un PIA que establecía como recurso más idóneo el Centro de Día (al tener conocimiento de que se iba a perder el servicio de apoyo al cuidador para poder llevarlo al Centro, el interesado solicitó revisión de dicho PIA para incluir la ayuda a domicilio, sin que hasta la fecha se le haya respondido) mientras que, en la actualidad, nos encontramos con que ya le fue revisado el Grado de Dependencia, pasando a tener reconocido un Grado III, desde el 16 de mayo, y estando pendiente de elaborar un nuevo PIA

Quinta.- Por lo que se refiere al régimen de compatibilidades, la Ley 39/2006 “Ley de la Dependencia”, en su artículo 25 bis -introducido por el Real Decreto Legislativo 20/2012 de 13 de julio, de estabilidad presupuestaria- parte del principio básico de que los servicios son incompatibles entre sí, a excepción del servicio de teleasistencia al que le atribuye ciertas compatibilidades. No obstante faculta a las administraciones públicas competentes para establecer *“la compatibilidad entre prestaciones para apoyo, cuidados y atención que faciliten la permanencia en el domicilio a la persona en situación de dependencia”* si bien, pone como límite que *“la suma de estas prestaciones no sea superior en su conjunto a las intensidades máximas reconocidas a su grado de dependencia”*. Sistema que es el reiterado por el Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia que, a su vez, faculta a las Comunidades Autónomas a establecer un régimen propio de compatibilidades con cargo al nivel adicional de protección del artículo 7.3 de la Ley 39/2006.

En desarrollo de esta previsión, el artículo 21.2 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, recoge expresamente que *“los servicios de estancia diurna y nocturna serán compatibles con el servicio de ayuda a domicilio, cuando este sea necesario para que la persona dependiente pueda acceder a los citados servicios”*.

Sexta.- Por lo que se refiere a la limitación debida a las intensidades máximas de los servicios a la que remite el artículo 25 de la Ley 39/2006, habremos de estar de nuevo a lo dispuesto en la Orden de 24 de julio la cual, en lo relativo al Servicio de Ayuda a Domicilio, remite, en su artículo 11, a lo determinado en el PIA correspondiente si bien lo sujeta a un escalado según Grado de Dependencia que va desde un máximo de 20 horas mensuales para el Grado I, hasta un intervalo de 46 a 70 horas mensuales para el Grado III; mientras que, en relación al servicio de estancia diurna la

única limitación prevista, en el artículo 12, se refiere a las personas con Grado I de dependencia moderada que ajustarán el servicio a un máximo de 20 horas mensuales.

Nada nos dice la Administración acerca de la intensidad efectivamente determinada para el caso que nos ocupa en el PIA efectuado en base a su Grado I de dependencia en cuanto al servicio de Centro de Día que es el efectivamente concedido y, en todo caso, dicha intensidad deberá ser adecuada a la nueva situación de dependencia de Grado III en la que, además, se podrá tener en cuenta la necesidad de reconocer el servicio de ayuda a domicilio en la medida en que *“este sea necesario para que la persona dependiente pueda acceder”* al servicio de Centro de Día.

Séptima.- Somos conscientes de la insuficiencia de la financiación estatal del Sistema para la Autonomía y Atención de la Dependencia (SAAD) que se arrastra, fundamentalmente, desde la aprobación del Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y el fomento del empleo, y en más de una ocasión hemos manifestado la urgente necesidad de revertir esta situación dada la situación de vulnerabilidad en que se encuentran las personas dependientes.

Asimismo, entendemos que los principios de igualdad y no discriminación deben orientar la actividad de los Servicios Sociales a la hora de distribuir unos recursos de por sí escasos. De hecho, esta es la razón principal por la que la propia Ley de Dependencia y todas sus normas de desarrollo establecen un régimen de incompatibilidades que trata de evitar la acumulación de recursos en unas personas en detrimento de otras.

No obstante, entendemos que los principios de igualdad y no discriminación no se ven alterados en aquellos casos en los que para atender las necesidades de la persona dependiente haya de ser utilizado más de un recurso de los que la Ley considera compatibles. Y esto, además, parece que fue tenido en cuenta particularmente por nuestro legislador en situaciones como la que nos ocupa ya que, expresamente, excluyó de la incompatibilidad con el servicio de Centro de Día, el servicio de atención a domicilio en aquellos casos en los que éste fuera necesario para poder utilizar aquél.

III.- RESOLUCIÓN

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas, y en ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto efectuar al Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales del Gobierno de Aragón la siguiente **SUGERENCIA:**

Primera.- Que, a la mayor brevedad posible, y siempre dentro del plazo legal de 6 meses desde el reconocimiento de Grado de Dependencia, se elabore el Programa Individual de Atención correspondiente al Grado III reconocido, estableciendo el recurso más idóneo para esta nueva situación y, caso de que éste fuera el servicio de Centro de Día, se valore la necesidad de establecer un servicio de ayuda a domicilio en la intensidad necesaria para que la persona dependiente pueda acceder a dicho Centro de Día.

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 16 de octubre de 2018

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

ÁNGEL DOLADO PÉREZ