



**Resolución 2019R-401-18 del Ararteko, de 22 de julio de 2019, que recomienda al Ayuntamiento de Barakaldo que revise la incidencia de la modificación del grado de dependencia de la madre del reclamante, comunicada al consistorio en el mes de septiembre del año 2016, en la cuota del SAD abonada por ella desde esa fecha hasta el mes de febrero del año 2019.**

### Antecedentes

1.-Un ciudadano, tutor legal de su madre, promueve una queja ante esta institución en relación con el Servicio de Ayuda a Domicilio (en adelante, SAD) de Barakaldo. En concreto, se queja de que, ante la huelga del día 1 de diciembre de 2017 del personal que prestaba este servicio municipal en aquel momento, no se le informara previamente del horario en el que se iba atender a su madre. También se queja de que el día de la huelga se le prestara el servicio cuando la misma ya había finalizado y durante una hora menos de lo habitual.

A juicio del reclamante estos hechos suponen un incumplimiento de la Orden de 29 de noviembre de 2017, de la Consejera de Trabajo y Justicia por la que se establecían los servicios esenciales de la huelga citada, por el que la empresa debería haber sido penalizada.

Por ello, el promotor de la queja está disconforme con la respuesta del ayuntamiento cuando se quejó del asunto.

Por otro lado, el interesado muestra su disconformidad con el hecho de que desde el mes de enero del año 2016, es decir, desde el momento en el que da comienzo la prestación del servicio a su madre, el ayuntamiento no haya recalculado las cuotas del SAD que ella viene abonando, a pesar de que él lo ha solicitado y de que su situación ha variado con el paso del tiempo, ya que ha pasado del grado II al grado III de dependencia y ha visto reducida su capacidad económica de forma considerable.

2.-Solicitada la colaboración municipal, el Ararteko recibió un primer informe del Ayuntamiento de Barakaldo sobre los asuntos planteados, al que se adjuntaron todos los correos electrónicos enviados al interesado en relación con las dos cuestiones a las que se refiere su queja.

En relación con el cumplimiento de los servicios mínimos durante la huelga del SAD del día 1 de diciembre de 2017, el Ayuntamiento de Barakaldo también envía al Ararteko la respuesta facilitada por la empresa adjudicataria del servicio, de cuyo contenido también se dio cuenta al reclamante en el momento en el que se interesó por lo ocurrido y que se transcribe a continuación para una mejor comprensión del asunto:





*“Las organizaciones sindicales ELA, LAB, UGT y LSB-USO convocan huelga el 1 de diciembre del 2017 de 12:30-14:30.*

*Según la orden del 29 de noviembre de 2017 de la Consejería de Trabajo y Justicia los servicios mínimos establecidos son lo siguientes:*

*1-Se prestará el servicio de comida. Se deberá acudir en la medida de lo posible a alimentos precocinados o de previa preparación.*

*2-Se realizarán los servicios de higiene personal diaria, uso de WC, en su caso, eliminación vesical e intestinal, de ayuda para levantarse y acostarse, para vestirse y de supervisión de toma de medicamentos y de alimentos.*

*3-Se realizarán labores de acompañamiento de aquellas personas usuarias para acudir a centros sanitarios cuya cita haya sido concertada previamente y no pueda ser postergada.*

*4-Para las personas que estén encamadas, los cambios posturales necesarios.*

*Los servicios mencionados se prestarán únicamente a aquellas personas con grados de dependencia II y III.*

*En el servicio de la usuaria XXX, las funciones que se realizan son la higiene personal, punto que entra dentro de los servicios mínimos. A parte de la higiene, también se sale a pasear y a tomar café. Por último, si el hijo no está en el domicilio también se le da de comer pero no es lo habitual ya que es él quien casi siempre se ocupa de esto último.*

*La huelga fue entre las 12:30-14:30 y el servicio a la usuaria se le realiza de 13:30-15:30, por lo que ese día tuvo 1h de servicio, es decir, de 14:30 a 15:30, para respetar el derecho a la huelga, se retrasó 1 hora la atención personal.*

*La decisión tomada en la usuaria, fue para poder comulgar el derecho a la huelga, y de la misma manera cubrir los servicios mínimos indicados en la misma.”*

En el informe enviado al Ararteko por el ayuntamiento también se asegura que la madre del reclamante no fue desatendida el día de la huelga ya que se le prestó una hora de servicio en la que se le realizaron las tareas de higiene personal establecidas como servicio mínimo. Finalmente, se le informa de que, en el momento en el que el reclamante mostró su malestar con lo sucedido, el consistorio acordó con la empresa que, en lo sucesivo, se informaría previamente a los familiares y a las personas usuarias del horario en el que se iba a prestar el servicio en los días de huelga.





En cuanto al recálculo de las cuotas del servicio, en síntesis, el ayuntamiento pone en conocimiento de esta institución, que no tiene estipulado un periodo concreto para la actualización y/o revisión de las cuotas.

- 3.-A la vista de la respuesta recibida, el Ararteko, por los motivos que se expondrán en la segunda parte de esta resolución, no volvió a interesarse por la primera de las cuestiones a las que se refiere la queja. En cambio sí que trasladó al Ayuntamiento de Barakaldo una reflexión en torno a su respuesta a la segunda de las cuestiones planteadas en ella, en concreto, respecto a su afirmación de que no tiene estipulado un periodo concreto para la actualización y/o revisión de las cuotas del SAD.

La Ordenanza reguladora del precio público del servicio del SAD de Barakaldo dispone que en la determinación de la cuota que un usuario tiene que abonar inciden cuatro elementos: el precio público, la capacidad económica de la persona, su porcentaje de aportación, y las deducciones previstas en ella.

La misma ordenanza prevé que el tercer elemento, el porcentaje de aportación de los usuarios al coste del servicio, debe determinarse en función de una escala establecida por el ayuntamiento en la propia ordenanza que se fija según distintos tramos de ingresos, a partir de la cuantía vigente el año anterior para la RGI de una unidad convivencial unipersonal.

Teniendo en cuenta que esta actualización puede implicar, en algunos casos, un cambio en los ingresos y la ubicación de la persona usuaria en un tramo diferente, el Ararteko se refirió a la obligación prevista en la misma ordenanza de actualizar anualmente este porcentaje.

En respuesta a esta segunda solicitud de colaboración, el ayuntamiento remitió al Ararteko un informe de cuyo contenido también se dará cuenta en el siguiente apartado de esta resolución.

- 4.-Trasladadas al promotor de la queja las explicaciones facilitadas por el Ayuntamiento de Barakaldo, él ha seguido manifestando su disconformidad con los argumentos esgrimidos por el ayuntamiento sobre el cumplimiento de la huelga e insistiendo en que solicitó en varias ocasiones un nuevo cálculo de la cuota del SAD que paga su madre porque su situación fue variando con el paso del tiempo.

Por una parte, su madre fue valorada en el mes de septiembre del año 2016 con el grado III de dependencia (motivo por el cual, se le concedieron más horas de servicio). Por otra, vio reducida su capacidad económica de forma considerable, al tener que complementar el servicio municipal con otro de carácter privado.





Por ello, el interesado insiste en que el ente local debería haber recalculado su cuota, cuando menos, desde el momento en el que él notificó a los Servicios Sociales la nueva valoración de su grado de dependencia.

### **Consideraciones**

- 1.-De la lectura de los antecedentes de esta resolución se desprende que son dos las cuestiones de las que se queja su promotor: la primera, de la respuesta del Ayuntamiento de Barakaldo a lo que él considera un incumplimiento de los servicios mínimos establecidos para la huelga del día 1 de diciembre de 2017 por parte de la empresa que prestaba el servicio del SAD; y la segunda, de la falta de actualización del precio que abona su madre por la prestación del mismo.

Para valorar la primera de las cuestiones planteadas es necesario partir de que la Constitución consagra el derecho fundamental a la huelga de las personas trabajadoras, estableciendo como único límite a la misma la garantía del mantenimiento de los servicios mínimos esenciales para la comunidad, debiendo entenderse como tales aquellos de los que depende la satisfacción de los derechos fundamentales o de un interés vital de los ciudadanos.

En el caso que nos ocupa, tal y como dispone la Orden de 29 de noviembre de 2017, de la Consejera de Trabajo y Justicia por la que se garantiza el mantenimiento de los servicios esenciales para la comunidad que presta el SAD de Bizkaia, son los derechos a la vida, a la integridad física y moral, y a la protección de la salud, contemplados en los artículos 15 y 43.1 de la Constitución, cuya garantía compete a los poderes públicos a través de medidas preventivas y de aseguramiento de la prestación de los servicios necesarios, los que no pueden quedar sin la debida protección frente al legítimo derecho a la huelga.

Ahora bien, como la intensidad de estos servicios no tiene igual incidencia en la totalidad de las personas usuarias, ya que ello depende del grado de autonomía para la realización de las actividades instrumentales de la vida diaria, tal y como ya se ha indicado en los antecedentes de esta resolución, la Orden de la Consejera establece que son las personas cuyas limitaciones son absolutas o casi absolutas (grados II y III de dependencia) las que precisan de modo indubitado la utilización de los servicios afectados por la huelga.

Por este motivo, como también se ha expresado en los antecedentes de esta resolución, de los servicios que habitualmente se le prestaban a la madre del interesado, para el día de la huelga se fijó como servicio mínimo el referido a su higiene personal.



2.-De la lectura de los antecedentes de esta resolución también se desprende que la madre del reclamante no fue desatendida el día de la huelga, que la persona trabajadora del SAD acudió a su domicilio una hora para realizarle tales labores. Pero también se deduce que el promotor de la queja considera que el hecho de que el servicio se prestara sin previo aviso, es decir, desconociendo él y su madre el horario en que el que se le iba a prestar, cuando ya había finalizado la huelga (que estaba convocada desde las 12:30 a las 14:30 horas), y durante una hora menos de lo habitual, son circunstancias que implican un incumplimiento de lo establecido en la orden de servicios esenciales a la que hemos hecho ya referencia.

De acuerdo con la información facilitada por el propio ayuntamiento de Barakaldo con relación a la cuestión del previo aviso, esta autoridad local ha reconocido que no se informó adecuadamente a las personas interesadas sobre la hora a la que se iban a prestar los servicios mínimos el día de la huelga, y ha anunciado su compromiso de adoptar las medidas para que este hecho no se vuelva a repetir.

El anuncio de este compromiso y el hecho de no haber recibido nuevas quejas sobre el asunto, nos conduce a pensar que se encuentra ya solucionado.

Respecto a la disconformidad del interesado con el horario en el que se prestaron los servicios mínimos a su madre, hay que señalar que, una vez fijados por la autoridad correspondiente, corresponde a la empresa afectada la aplicación o ejecución práctica de los mismos, así como la designación de los trabajadores que deben realizarlos.

También es importante señalar que la jurisprudencia afirma que a la hora de fijar los servicios mínimos se ha de mantener la capacidad de presión suficiente de la huelga para lograr su objetivo frente a la empresa. Que su establecimiento no debe traducirse en el normal funcionamiento del servicio, sino que debe atender a lo esencial del mismo durante el tiempo imprescindible para tal fin, es decir, que en ningún caso se pretende garantizar el funcionamiento normal del servicio y en el mismo horario que se presta habitualmente, como si el conflicto no existiera, ni mantenerlo cuando ello no es estrictamente necesario.

Como ejemplo de estas afirmaciones, a continuación se transcribe lo dispuesto en el fundamento de derecho tercero de la Sentencia de 3 de diciembre de 2004, del TSJ del País Vasco (Sala de lo Social, sección 1ª):

“(…)

*Ciertamente, ninguna norma obliga o exige que los servicios mínimos se tengan que cumplir durante toda la jornada laboral ordinaria, ni de manera ininterrumpida, sino que los mismos habrán de adecuarse a las necesidades*



*de garantía del servicio esencial de que se trate. Y este que ahora nos ocupa se garantiza, por haberlo determinado el Gobierno Vasco, en los horarios punta de entrada y salida al trabajo. En modo alguno puede entenderse ni exigirse que el cumplimiento estricto de estos horarios deber ser continuada y menos aún que se extienda la consideración de servicio mínimo a periodos en que no existe tal necesidad.*

*(..)*”.

Según la información que consta en el expediente de queja, en el caso que nos ocupa la empresa obligada a cumplir los servicios mínimos establecidos, decidió que a la madre del interesado se le iban a prestar durante una hora. En definitiva, que las dos horas en las que habitualmente se le prestaba (de las 13:30 a las 15:30 horas), el día de la huelga se le prestó una, de las 14:30 a las 15:30 horas, resultando que el horario de inicio de esta jornada coincidió con el del final de la huelga (que estaba convocada de las 12:30 horas a 14:30 horas), sin que, a juicio de esta institución, ello implique un incumplimiento de los servicios mínimos establecidos.

Por ello, el Ararteko estima que no existen motivos para cuestionar la respuesta dada por el consistorio al interesado con relación al primer asunto planteado.

- 3.-La segunda cuestión a la que se refiere la queja es el hecho de que desde que se comenzó a prestar el servicio a su madre, (enero del año 2016) hasta el momento en el que presentó la queja ante el Ararteko (marzo del año 2018) el ayuntamiento no haya recalculado el precio que ella abona por el SAD, a pesar de haberlo solicitado y de que la situación de su madre ha cambiado mucho en ese tiempo es decir, que ha pasado del grado II al III de dependencia y que ha visto reducida su capacidad económica de forma considerable.

Iniciamos el análisis de este asunto transcribiendo los párrafos más significativos de la segunda respuesta municipal en torno a la cuestión:

“(..)

*A la hora de realizar los cálculos para el establecimiento del precio público son varias las cuestiones que se tiene en cuenta, y se reflejan en la **Ordenanza Reguladora del Precio Público del Servicio de Ayuda a Domicilio**, y a continuación aclaramos la forma de proceder:*

*Tal y como se indica, en este último escrito del Ararteko, los **tramos de ingresos** por los que se establece el porcentaje que aporta la persona usuaria al coste del servicio, se basan en la cuantía de- la Renta de Garantía de Ingresos (RGI), siempre del año anterior.*



*Es decir, en el año 2016 (cuando D<sup>a</sup> XXX comenzó a ser usuaria del SAD) la referencia era la cuantía de RGI de 2015 (703,73 euros), en el año 2017: la correspondiente a RGI 2016 (710,89 euros), en el año 2018: la correspondiente a RGI 2017 (721,56 euros) y en este año 2019: la correspondiente a RGI 2018 (732,38 euros). Aclarar que en este año 2019, pese a que en el mes de octubre de 2018, en el debate plenario, se votase en contra la propuesta de tasas y precios públicos 2019, en el caso de la Ordenanza Reguladora del Precio Público del SAD, es de aplicación esta actualización de la tabla con arreglo a la RGI, tal y como indica la ordenanza: "Las cuantías consignadas en el Baremo se actualizarán anualmente de acuerdo a la cuantía de la R.G.I. establecida para el año anterior al de aplicación de esta Ordenanza".*

*Por lo tanto, en cuanto a la actualización de la tabla sobre la Escala de aportación de personas usuarias, **cada año se actualiza y se cargan los tramos de ingresos correspondientes en el Sistema Informático** que realiza los cálculos del precio público a pagar por los usuarios. Esto se aplica a todos los expedientes de SAD de forma general.*

*(...)*

***Otro dato que se actualiza**, y que afecta a todos los expedientes de forma general, es el **coste del precio hora** (festivo u ordinario) establecido con el contrato suscrito por el Ayuntamiento con la empresa prestadora del servicio, que varia(rá) en función de la licitación del servicio y del importe de la adjudicación.*

*Por otra parte, para realizar el cálculo del precio público se tiene en cuenta la capacidad económica de la persona usuaria, basado en los ingresos económicos, el patrimonio y la unidad convivencial.*

*En cuanto a **los ingresos**, en el Ayuntamiento de Barakaldo contamos, desde el año 2017, con acceso a los datos de la Seguridad Social a través de interoperabilidad, por lo que cada año, el sistema informático de **Barakaldo se actualiza de forma automática cada año**. En el caso, de D<sup>a</sup> XXX viene reflejado en el sistema informático las revaloraciones de las pensiones de cada año.*

*(...)*

*En cuanto al **patrimonio** de la persona usuaria y los miembros de la **unidad de convivencia**, **solamente se puede realizar mediante comprobación documental** por parte de la sección de personas mayores del Área de Acción Social, por lo que cuando se pone en marcha el servicio el usuario aporta la documentación necesaria para el cálculo del precio público a pagar.*

*Sobre estos dos aspectos, el Ayuntamiento de Barakaldo no tiene estipulada ninguna frecuencia concreta para realizar una revisión, ni obligación de realizarlas, ya que es la persona usuaria quien esta obligada "a notificar al Servicio Social de base o a la Sección de Personas Mayores, cualquier cambio en la situación económica o familiar que pueda afectar a la prestación del servicio, a la organización del mismo o al cálculo del precio público". Esta cuestión se informa y traslada de forma expresa a cada usuario en el "Documento de aceptación del precio público" (anexo 1 y 2).*

*Sin embargo, desde el Área se realizan revisiones y se solicita la documentación, como mera medida de control, como ya se ha explicado, sin una periodicidad fija establecida. Las desviaciones que se detectan por lo general son mínimas, sin un impacto destacable para el Ayuntamiento, ya que aquellas que si tienen cambios sustanciales, son los usuarios y usuarias quienes solicitan (como es obligación) la revisión con la documentación correspondiente.*

*En el caso concreto, de la usuaria D<sup>a</sup>. XXX, a través de los numerosos escritos presentados por D. XXX, en alguna de las entrevistas y correos electrónicos mantenidos con las trabajadoras sociales, éste pregunta acerca de cuando se iba a realizar el recalcado por parte del Ayuntamiento, a lo que fue respondido que en el año 2018 se iba a realizar el requerimiento de documentación a todas las personas usuarias del SAD. Durante el segundo semestre de 2018, se analizó, revisó y actualizó toda la documentación de entorno a 650 expedientes que gestionamos, y en febrero de 2019, se volcaron todos los datos, de todos los expedientes en el sistema informático, para que los cambios que pudieran haber se apliquen de forma conjunta a todas las personas usuarias del SAD, al mismo tiempo.*

*Insistir en que el Ayuntamiento realice una revisión documental, cuando considere oportuno, no implica para nada que los usuarios y usuarias, deban presentar la solicitud de revisión del precio público si hubiera variaciones en el patrimonio o en la unidad de convivencia, porque es más, tiene la obligación.*

*En el Área de Acción Social del Ayuntamiento de Baracaldo, **no nos consta ninguna solicitud de revisión del precio publico del SAD, y menos ningún tipo de documentación acerca de la situación económica respecto al patrimonio de D<sup>a</sup> XXX.** Tan sólo constan documentación de la usuaria, a raíz del requerimiento general realizado a todas las personas usuarias del SAD, durante el pasado año, la revisión de la documentación de todos los expedientes y la actualización realizada en misma fecha a todos los usuarios y usuarias en febrero de 2019 (una vez finalizada la revisión).*

*En el caso de D<sup>a</sup> XXX, una vez realizada la revisión de la documentación*



*aportada se ha producido una modificación importante en el precio público de SAD a abonar, derivada principalmente de una despatrimonialización, justificada por la contratación de personal de ayuda a domicilio de forma privada (como consta en la relación de movimientos bancarios aportada en el requerimiento).*

*A modo de resumen, la forma de aplicar la ordenanza reguladora y por lo tanto de proceder por parte del Área de Acción Social es la siguiente:*

- *Se actualiza cada año, los datos de la tabla de escala de aportación de personas usuarias de la Ordenanza en base a la RGI.*
- *Se actualizan los cambios que pudieran surgir de modificaciones en la Ordenanza de Precio Público, si los hubiere.*
- *Se actualiza anualmente en el sistema informático que calcula el precio público del SAD, los ingresos de las pensiones a través de la interoperabilidad.*
- *Se actualizan los datos sobre el Patrimonio y la Unidad convivencial:*
  - o *A solicitud de la persona usuaria ante cualquier cambio en la situación económica o familiar que pueda afectar a la prestación del servicio, a la organización del mismo o al cálculo del precio público (estando en obligación de hacerlo).*
  - o *A requerimiento del Área de Acción Social de la documentación necesaria, para lo que no hay establecida ninguna periodicidad, como mera medida de control.*

*(...)*".

En el informe se asegura que, a pesar de que, salvo en lo referente al porcentaje de aportación de la persona usuaria, en la Ordenanza reguladora del precio público del SAD no se establece una fecha concreta para su actualización, sin embargo, el ayuntamiento actualiza anualmente la información relativa a las pensiones y al coste del servicio y recalcula la cuota de las personas usuarias, resultando que, en casi todos los casos, la variación de esta última es mínima.

En el informe también se asegura que para actualizar los datos referidos al patrimonio y a la unidad de convivencia son las personas usuarias las que deben comunicar a las trabajadoras sociales responsables del SAD o a las trabajadoras sociales de los Servicios Sociales de base, cualquier variación significativa de su situación socio-económica o de su situación socio-familiar que pueda afectar a la prestación del servicio, a la organización del mismo, o al cálculo del precio público.

En resumen, de lo expresado en el informe municipal se deduce que el Ayuntamiento de Barakaldo recalcula anualmente las cuotas del servicio en función de los datos de carácter general a los que tiene acceso (la posible



variación del coste del servicio, las rentas derivadas de la Seguridad Social y el porcentaje de aportación), siendo obligación de las personas usuarias el actualizar, con la misma finalidad, los referidos al patrimonio y a la unidad de convivencia. En relación con esta cuestión, en el informe también se señala que al ayuntamiento no le consta ninguna solicitud del promotor de la queja en este sentido.

- 4.-Respecto a la respuesta obtenida, se debe hacer una primera referencia al hecho de que esta última afirmación llama poderosamente la atención de esta institución cuando en el propio informe municipal se afirma que el interesado ha preguntado en muchas ocasiones a los Servicios Sociales cuando se iba a recalcular la cuota de su madre y cuando le consta que ha comunicado en más de una ocasión a las personas adscritas a tales servicios las nuevas circunstancias en la que ella se encontraba.

Por otro lado, se echa en falta una referencia al cuarto elemento que ha de tenerse en cuenta para la determinación de la cuota al que ya nos hemos referido anteriormente, a la previsión del artículo 4 de la Ordenanza municipal reguladora del precio público del SAD del Ayuntamiento de Barakaldo:

“(…)

#### 4. DEDUCCIONES

*No obstante lo anterior, se establecerán las siguientes deducciones y criterios complementarios:*

(…)

*b) Personas valoradas en Grado III Gran Dependencia y puntuación obtenida en el Baremo de Valoración de Dependencia (BVD) de 90 a 100 puntos (antiguo nivel 2) y de 75 a 89 puntos (antiguo nivel 1). La deducción por persona será de 120 €/mensuales.*

(…)”.

La lectura de esta previsión induce a pensar, en el marco de la información recibida en el Ararteko, que, al igual que los datos referidos al patrimonio y a la unidad de convivencia, para aplicar esta deducción es necesario que las personas usuarias comuniquen al ayuntamiento el cambio del grado de dependencia.

Pues bien, lo cierto es que entre la documentación entregada a esta institución por el interesado se encuentran los correos electrónicos que envió al





ayuntamiento, entre los meses de septiembre y diciembre de 2016, informando sobre el cambio de grado de dependencia de su madre, así como los correos a través de los cuales, por este mismo motivo, se le comunicó desde el consistorio el aumento de las horas del servicio que, por tal circunstancia, se le concedían.

Es decir, que hay constancia de que cuando el ayuntamiento conoció el cambio de grado de dependencia le concedió más horas de servicio, pero no de la aplicación de la deducción establecida en la ordenanza.

Para hacerse una idea de lo que la aplicación de esta deducción hubiera supuesto en el caso que nos ocupa, hay que indicar que, a consecuencia de la revisión del precio de oficio y del nuevo precio calculado por el ente local, a partir del mes de febrero de este año, el precio que debe abonar la madre del interesado ha disminuido en 127 euros mensuales en relación con lo que ha venido abonando desde el año 2016 (de 160,25 a 43,09 euros).

Resulta evidente que es una diferencia muy relevante, sobre todo, para una persona dependiente que carece del grado de autonomía necesario para la realización de las actividades instrumentales de la vida diaria y que para ello debe completar la ayuda municipal con otra de carácter privado.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, el Ararteko dirige al Ayuntamiento de Barakaldo la siguiente

### **RECOMENDACIÓN**

que revise la incidencia de la modificación del grado de dependencia de la madre del reclamante, comunicada al consistorio en el mes de septiembre del año 2016, en la cuota del SAD abonada por ella desde esa fecha hasta el mes de febrero del año 2019.

