

RESOLUCIÓ DE LA SINDICATURA DE GREUGES

ACTUACIÓ D'OFICI RELATIVA AL DRET ALS SERVEIS DE PROTECCIÓ SOCIAL (SERVEIS SOCIALS BÀSICS)

ANTECEDENTS

Descripció dels fets objecte de la queixa

En data 11 d'agost de 2021, aquesta Sindicatura va decidir iniciar una actuació d'ofici en relació amb la gestió de la tramitació dels plans individuals d'atenció (PIA).

En aquesta institució supervisora, s'havien rebut queixes pels endarreriments en la tramitació dels PIA, la qual cosa afectava l'accés als serveis relacionats amb la dependència i, per tant, els drets de les persones que així ho tenien reconegut.

En els expedients estudiats fins llavors, coincidien alguns fets, com ara l'endarreriment en el trasllat de dades econòmiques a l'Ajuntament de Barcelona per part de la Generalitat de Catalunya, segons havia informat el consistori, cosa que podia generar una acumulació d'expedients per tramitar els PIA i un augment de l'endarreriment.

En paral·lel, l'Institut Municipal de Serveis Socials (IMSS) informava, des de feia uns anys, de la futura implementació d'un nou model d'atenció a la dependència, que preveia, entre altres mesures, la centralització de l'atenció a les persones amb dependència, a través de quatre centres distribuïts per la ciutat.

L'article 25 de la Carta de ciutadania - Carta de drets i deures de Barcelona recull el dret de les persones en situació de diversitat física, psíquica o sensorial, i aquelles amb malalties mentals i cròniques, a uns serveis públics que considerin la seva realitat en termes d'inclusió i adaptació. D'altra banda, el dret a la protecció dels col·lectius i ciutadans més vulnerables està recollit a l'article IV de la Carta europea de salvaguarda dels drets humans a la ciutat, en què s'estableix el compromís de les ciutats signatàries a adoptar polítiques actives de suport a la població més vulnerable.

Per tant, atenent el fet que la Sindicatura de Greuges de Barcelona té per missió defensar els drets fonamentals i les llibertats públiques, especialment els que es recullen a la Carta europea de salvaguarda dels drets humans a la ciutat de Barcelona, i que a aquests efectes, té la facultat discrecional de promoure investigacions d'ofici amb l'objectiu de supervisar les activitats de l'Administració municipal (entre altres, l'article 143 de la Carta municipal de Barcelona i l'article 41.2 de la Carta de drets i deures de Barcelona), la Sindicatura s'interessa pel nou model d'atenció a la dependència a la ciutat de Barcelona.

Actuacions fetes

Per tal d'estudiar els fets, es va sol·licitar, en data 11 d'agost de 2021, informació a l'IMSS.

Resposta dels òrgans afectats

En data 21 de desembre de 2021, aquesta Sindicatura va rebre la informació sol·licitada. L'escrit exposa el següent:

La implementació del nou model d'atenció a la dependència ha quedat afectat a causa de la pandèmia de la covid-19, per la qual va ser necessari reorganitzar centres, serveis i recursos per fer front a demandes de necessitats bàsiques.

A més, el nou model d'atenció a la dependència requeria una dotació de professionals que quedava en espera d'un procés de mobilitat intern que no havia estat convocat. No es podia fer una previsió temporal en aquest sentit i s'exposa que es mantindrà informada la Sindicatura quan se'n repregui la implementació.

S'adjunta el document operatiu del nou model d'atenció a la dependència a la ciutat de Barcelona. Aquell document és un esborrany que s'estava desenvolupant i que ha resultat d'un procés participatiu que ha tingut en compte els perfils professionals, i s'ha donat veu a persones dependents i familiars.

Des de l'IMSS es mantenen reunions tècniques periòdiques amb la responsable de dependència del Consorci de Serveis Socials de Barcelona (CSSBcn), ja que desenvolupen les funcions de Serveis Territorials. En aquestes reunions es treballa per millorar el traspàs de la informació de manera general i per abordar situacions concretes que es poden presentar.

Des de la Gerència de l'IMSS es treballarà per cercar un espai conjunt amb la gerència del CSSBcn per tal d'abordar el tema dels acords PIA, pendent a la ciutat, i es proposarà reprendre les trobades amb el Departament de Drets Socials de la Generalitat de Catalunya per al tractament de les bases de dades i la recepció d'aquestes per part de l'ens local.

Alguns dels punts que conté aquest document, titulat "Document marc - model BCN d'atenció a la dependència, un projecte del Pla d'actuació de l'Impulsem 2017-2021", són els següents:

- Actualment la ciutat de Barcelona disposa de tres models diferents d'atenció a la dependència.
 - **Model centralitzat:** L'octubre del 2014 es va posar en marxa el Servei d'Atenció a la Dependència (SADEP) a Sant Andreu i Nou Barris. Es tracta d'un servei centralitzat, especialitzat en la gestió de la dependència, amb professionals especialistes en la LAPAD (Llei de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència).
 - **Model descentralitzat amb polivalència:** Model d'atenció basat en la polivalència, en què tots els professionals fan atenció a la dependència, així com atenció a altres problemàtiques socials. S'aplica als CSS de l'Eixample.
 - **Model descentralitzat amb especialització en dependència:** Model d'atenció especialitzat als CSS, en què es destinen professionals que es dediquen únicament a l'atenció i gestió de la dependència.

- Dades sobre la dependència a Barcelona: L'any 2017 es van fer 12.113 sol·licituds de dependència. La capacitat de producció de la ciutat va donar com a resultat la realització de 7.614 PIA el 2017, cosa que permet veure que amb el model actual no és possible assumir tot el volum de sol·licituds que es fan.

Això comporta la creació d'una llista d'espera de persones, valorades amb un dels tres graus de dependència, que estan esperant perquè se'ls faci un PIA (la llista d'espera era de 9.790 persones el 23 d'abril de 2018).

- El nou model d'atenció a la dependència ha de ser:
 - Únic per a tota la ciutat, que garanteixi l'equitat en la prestació i l'existència d'una única llista d'espera.
 - Centralitzat, per assegurar l'eficàcia del servei, l'eficiència en l'elaboració del PIA i per assumir amb més facilitat tots els canvis que es donin amb relació a la dependència.
 - Amb quatre punts d'atenció que garanteixin la proximitat al territori i que donarien cobertura a les quatre zones de ciutat coincidint amb les zones del Servei d'Atenció Domiciliària (SAD).
 - Atenció centrada en la persona dependent, facilitant una atenció personalitzada que millori la qualitat de vida i promogui la permanència a l'entorn, per això no sols es prestaria servei de la cartera de la LAPAD, sinó també servei del catàleg dels serveis socials municipals.
 - L'atenció i la resposta amb relació a la dependència es modularà a través de la persona atesa i les famílies, respectant opinions i decisions i desenvolupant un treball d'acompanyament, assessorament i ajuda, per poder fer una intervenció que s'ajusti a les necessitats i demandes plantejades.
 - Atenció des de la resolució de grau.
- El SADEP ha d'atendre totes les persones valorades amb un dels tres graus de dependència que atorga la Generalitat de Catalunya. Majoritàriament, l'atenció s'ha de fer en els nous centres, quan el problema principal sigui la situació de dependència i en casos de problemes de baixa complexitat associats a la dependència. No obstant això, es preveu l'atenció als CSS en casos d'alta complexitat que requereixen un treball més intensiu i interdisciplinari.
- L'atenció a les urgències es pot fer des dels centres d'atenció a la dependència, en la lògica de prestar una atenció més centrada en la persona.
- Com a norma general, el referent del cas és el servei i no un o una professional en concret, tot i que es preveuen excepcions. Així la persona valorada amb un grau de dependència té un professional assignat en el moment que es concerta la primera visita per a l'elaboració del PIA. El cas queda sense referent en el moment en què el PIA es valida i s'envia a l'òrgan competent.
- La LAPAD regula la necessitat de fer un seguiment periòdic de les persones en situació de dependència, així com la continuïtat o no de les prestacions tramitades en funció de la seva idoneïtat. El servei d'atenció a la dependència vol vetllar pel fet que totes les persones dependents que tenen un PIA tinguin el seguiment professional necessari per garantir, d'una banda, que els serveis i les prestacions acordats tenen els efectes desitjats i s'ajusten a la realitat i les necessitats de la persona, i de l'altra, per assegurar un acompanyament i suport a la persona dependent i a les seves famílies davant els canvis que la pèrdua d'autonomia pugui generar en la vida diària.

- Així, es plantegen dues tipologies de seguiment: d'ofici (acció que marca la LAPAD per a totes les persones que tinguin un PIA elaborat) i a instància de part (de la persona dependent, l'entorn familiar o social i també de professionals vinculats a la persona).

CONSIDERACIONS

1. Promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència

La Llei 39/2006, de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència (LAPAD) neix amb la voluntat, tal com s'expressa a l'exposició de motius, d'atendre les necessitats de les persones que, pel fet de trobar-se en situació d'especial vulnerabilitat, requereixen suport per a les activitats essencials de la vida diària, per assolir més autonomia personal i poder exercir plenament els seus drets de ciutadania.

En el moment en què es va aprovar la norma, la fita que perseguia constituïa un gran repte pel que fa a l'atenció social d'una part important de la població, a la qual cosa calia afegir el fet que, a més, hi participarien tres nivells de l'Administració pública, l'estatal, l'autonòmica i la local.

Les incidències i desajustos que es podien donar durant el període inicial d'implementació del nou sistema, previsiblement s'havien d'anar resolent per tal que l'atenció a la dependència fos una realitat tangible i amb una tramitació ordenada.

Tot i així, més d'una dècada després, se segueixen donant algunes disfuncions importants, entre les quals, endarreriments significatius des de la tramitació de la sol·licitud i fins a l'inici del gaudi de la prestació o el servei.

Per tant, les persones sol·licitants, majoritàriament persones d'edat avançada amb una salut molt deteriorada, i també persones d'altres grups d'edat amb situacions de molta afectació per malaltia o discapacitat, veuen com la tramitació s'allarga durant mesos. Aquest fet pot generar situacions de manca d'atenció o atenció insuficient a necessitats molt bàsiques. Alhora, també comporta una sobrecàrrega molt important de les famílies i persones cuidadores, que a més, no troben una comunicació amb la fluïdesa necessària per part de les administracions.

En l'anàlisi d'aquesta situació, d'acord amb les funcions d'aquesta Sindicatura, s'aborden les competències i el rol desenvolupat per l'Ajuntament de Barcelona per tal de fer efectius els drets de les persones amb dependència, una vegada ja tenen reconegut el grau de dependència (que correspon al Departament de Drets Socials de la Generalitat de Catalunya) i fins a l'elaboració del PIA (pas següent i que es fa, en el cas de Barcelona, des dels serveis socials dependents de l'IMSS).

2. Els terminis d'elaboració dels PIA

L'article 29.1 de la LAPAD diu que els serveis socials corresponents han d'establir un programa individual d'atenció (PIA) en què es determinin les modalitats d'intervenció més adequades a les seves necessitats, d'entre els serveis i les prestacions econòmiques previstos en la resolució de grau, amb la participació, consulta i, si escau, elecció entre les alternatives proposades per part del beneficiari i familiar o entitats tutelars.

És a dir, el PIA esdevé l'instrument per tal que, una vegada reconegut el grau de dependència, els serveis socials puguin establir els recursos adients a les situacions concretes.

En l'estudi de les queixes que diferents persones havien fet arribar a la Sindicatura, en què referien retard en l'establiment del PIA —pas previ necessari per poder fer ús del servei o prestació que aquest assigna—, l'IMSS havia informat a aquesta institució supervisora que aquest era atribuïble als terminis en què l'administració competent (el Departament de Drets Socials) facilitava les dades necessàries per elaborar-lo.

Aquests retards, a més, es van veure incrementats a causa de la covid-19, tant per la suspensió dels terminis administratius, dictaminada a través del Reial decret 463/2020, com per la reorganització que la pandèmia va comportar en l'atenció social i els procediments establerts fins a aquell moment.

No obstant això, el document "Model BCN d'atenció a la dependència" també presenta altres motius. Aporta dades molt rellevants del 2017 (i per tant prèvies a la covid-19). Així, exposa que l'any 2017 es van fer 12.113 sol·licituds de dependència a la ciutat i es van elaborar 7.614 PIA, i posa en relleu que amb els models actuals, "no és possible assumir tot el volum de sol·licituds que es fan". La situació havia donat com a resultat una llista d'espera de 9.790 persones a l'abril del 2018.

Per tant, el problema transcendeix la facilitació de dades per part d'una altra administració i s'observa l'existència d'altres dificultats d'indole interna.

Cal tenir en compte que l'article 28.1 de la Llei 39/2006, estableix que per al procediment de reconeixement de la situació de dependència i del dret a les prestacions del sistema, s'ajusta a allò previst a la Llei 30/1992, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.

L'any 2015, es van aprovar la Llei 39/2015, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, així com la Llei 40/2015, de règim jurídic del sector públic, que comporten una actualització i millora respecte de la llei del 1992.

La Llei 40/2015, de règim jurídic del sector públic, estableix, a l'article 3, els principis generals amb què han d'actuar les administracions públiques, entre els quals la racionalització i l'agilitat en els procediments administratius, l'eficàcia en el compliment dels objectius i l'eficiència en l'assignació de recursos.

Òbviament, aquests principis no són prou respectats davant una llista de més de 9.000 persones en espera d'un PIA, o terminis com els recollits en queixes presentades a la Sindicatura de 9 mesos (en ple pic de la pandèmia) o 4 mesos (posteriorment), entre el reconeixement del grau de dependència i la realització del PIA.

L'IMSS també havia exposat, a través de diferents informes aportats, com es treballava per a la implementació d'un nou model d'atenció a la dependència, que havia de comportar millores a aquesta realitat.

Tot i així, aquest nou model no s'havia implementat, també per afectacions derivades de la situació de la pandèmia, així com per problemes de dotació del personal necessari.

Per tant, en la situació actual hi confluirien un seguit de circumstàncies segons les informacions aportades: els terminis en què es facilita la informació necessària per part d'una altra administració, la necessitat —no coberta— del personal que cal per engegar el nou model i el mateix model actual de gestió.

L'article 5 de la Llei 12/2007, de serveis socials, estableix els principis rectoris del sistema públic de serveis socials, i diu, al punt c), sobre la responsabilitat pública, que els poders públics han de garantir la disponibilitat dels serveis socials mitjançant la regulació i l'aportació dels mitjans humans, tècnics i financers i dels equipaments necessaris per garantir els drets reconeguts. També n'han d'assegurar la planificació, la coordinació, el control, la continuïtat, l'execució i l'avaluació amb criteris d'equitat, justícia social i qualitat.

Així, doncs, atenent el que preveu la normativa, i per tal de garantir els drets de les persones afectades, es recomana que s'impulsin els ajustos i les millores necessàries, per tal de superar les dificultats internes que suposen obstacles pel que fa a l'agilitat en l'elaboració dels PIA.

3. Coordinació entre administracions

L'informe municipal del desembre del 2021 exposava com des de l'IMSS es mantenien reunions periòdiques amb el CSSBcn, en les quals es treballava per millorar el traspàs de les dades. També es perseguia crear o recuperar dos espais més (que fessin possible resoldre les dificultats en el traspàs de les dades necessàries): **reunions entre les gerències de l'IMSS i el CSSBcn, així com trobades amb el Departament de Drets Socials de la Generalitat de Catalunya.**

S'ha tingut constància que al mes de juliol del 2022 les dificultats i els endarreriments en el traspàs de les dades necessàries per a l'elaboració dels PIA persisteixen, per tant, es pot presumir que **aquests espais de coordinació i treball, o bé no s'han reprès o bé no estan donant els resultats esperables.**

Cal recordar, d'una banda, que l'article 103.1 de la Constitució diu que l'Administració pública serveix amb objectivitat els interessos generals i actuals d'acord amb els principis d'eficàcia i coordinació, amb submissió plena a la llei i al dret.

De l'altra, que, les prestacions i els serveis de dependència estan orientats, tal com defineixen els articles 13 i 14 de la LAPAD, a facilitar i promocionar l'autonomia personal en l'entorn habitual, proporcionar un tracte digne en tots els àmbits de la vida personal, social, familiar i comunitària, així com atendre les necessitats de les persones amb dificultats per a la realització de les activitats bàsiques de la vida diària.

En la mesura que la tasca de les dues administracions no pugui ser eficaç en la seva coordinació, per resoldre la facilitació i l'agilitat en el traspàs d'informacions, un nombre important de persones amb el grau de dependència reconegut en resulten afectades greument, així com les seves famílies i persones cuidadores.

És necessari, per tant, que l'IMSS insti, amb urgència, a dur a terme les reunions i coordinacions necessàries amb les administracions implicades (CSSBcn i Departament de Drets Socials de la Generalitat), per tal de resoldre aquest problema.

4. Sobre el model BCN d'atenció a la dependència

Pel que fa al nou model sobre el qual s'està treballant, hi ha alguns aspectes sobre els quals es considera convenient reflexionar.

En el document que l'IMSS ha fet arribar a la Sindicatura, quan es fa referència al nou model, es diu, entre altres, que aquest ha de ser únic per tal de garantir l'equitat i una única llista d'espera de ciutat.

Entenem la dificultat i la complexitat de la gestió de la dependència, pel gran volum de persones usuàries, la nombrosa informació que cal tractar i el nombre de persones treballadores que hi estan implicades. Però caldria dotar-se d'altres eines de treball o mecanismes o circuits que no impliquin una "llista d'espera" i que regulin amb agilitat l'entrada de dades i la realització dels PIA.

El concepte de llista d'espera no s'ajusta a la bona administració prevista per l'article 30 de l'Estatut d'autonomia, ni tampoc al compromís de posar les polítiques socials com a part central de les polítiques de protecció dels drets humans, tal com s'estableix a l'article XII.1 de la Carta de salvaguarda dels drets humans de la ciutat.

Un altre aspecte observat en el nou model és el relatiu a la referència dels casos. Així, doncs, s'exposa que el referent del cas és el servei i no un professional concret (amb excepcions).

En aquest sentit, cal tenir present el contingut de l'article 9.2.e de la Llei 12/2007, de serveis socials, que estableix clarament que els destinataris dels serveis socials tenen dret a tenir assignat un professional o una professional de referència que sigui l'interlocutor o interlocutora principal.

Per tant, des de la Sindicatura, **es recomana que en el nou model es tinguin en compte aquests aspectes, per tal de valorar i proposar un encaix millor als preceptes normatius.**

5. El dret a la informació

En les queixes que han arribat a la Sindicatura sobre els retards en l'elaboració dels PIA, s'observava, com a constant, la manca d'informació de què disposaven les persones afectades, usuàries i familiars.

Tot i que el nou model preveu una atenció centrada en la persona dependent i l'atenció i la resposta s'han de modular a través de la persona atesa i les famílies —cosa que la Sindicatura celebra—, cal establir mecanismes que garanteixin la informació abans no s'implementi el nou model.

En aquest sentit, l'article 4 de la LAPAD, que estableix els drets de les persones en situació de dependència, diu que aquestes tenen dret a rebre en termes comprensibles i accessibles, informació completa i continuada relacionada amb la seva situació de dependència. En la mateixa línia, l'article 10 de la Llei 12/2007, de serveis socials, determina el dret a la informació en l'àmbit dels serveis socials.

Per tant, es recomana a l'IMSS que s'informi proactivament i periòdicament les persones que estan a l'espera del PIA, per garantir els drets exposats, així com permetre que cada persona i família pugui planificar i organitzar les cures en espera del PIA.

DECISIÓ

D'acord amb el que disposen l'article 143 de la Carta municipal de Barcelona i el reglament que regula la Sindicatura de Greuges de Barcelona, aquesta institució té com a missió valorar si s'ha produït un greuge. Considerats els fets i les normes aplicables, conclou que, en aquest cas, **l'actuació de l'IMSS ha de millorar en eficàcia.**

Per tot el que s'ha exposat, aquesta Sindicatura emet la decisió següent:

- **Recomanar a l'IMSS** que, atenent el que preveu la normativa, i per tal de garantir els drets de les persones afectades, s'impulsin els ajustos i les millores necessàries per tal de superar les dificultats internes que suposen obstacles pel que fa a l'agilitat en l'elaboració dels PIA.
- **Recomanar a l'IMSS que** insti, amb urgència, a dur a terme les reunions i coordinacions necessàries amb les administracions implicades (CSSBcn i Departament de Drets Socials de la Generalitat), per tal de resoldre les dificultats existents en la tramesa de les dades que es necessiten per a l'elaboració dels PIA.
- **Recomanar a l'IMSS que** en el nou model es tinguin en compte aspectes relacionats amb la llista d'espera i el o la professional referent dels casos, per tal de valorar i proposar un encaix millor als preceptes normatius.
- **Recomanar a l'IMSS que** s'informi proactivament i periòdicament les persones que estan en espera del PIA, per tal de garantir els drets exposats, així com permetre que cada persona i família pugui planificar i organitzar les cures mentrestant.

Aquesta resolució es comunicarà a l'òrgan municipal competent, se'n donarà compte al Plenari del Consell Municipal en l'informe anual reglamentari i s'informarà la persona interessada del seu contingut.