

RESOLUCIÓ DE LA SINDICATURA DE GREUGES

QUEIXA RELATIVA AL DRET ALS SERVEIS DE PROTECCIÓ SOCIAL

ANTECEDENTS

Descripció dels fets objecte de la queixa

En data 5 de maig de 2022, el ciutadà va presentar una queixa en aquesta Sindicatura en què manifestava la seva disconformitat per com es reparteixen els aliments al punt on se'l va adreçar des del Centre de Serveis Socials (CSS).

Hi exposava el següent:

En data 28 de març de 2022, la treballadora social el va enviar al banc d'aliments del carrer de Nàpols, 171 (DISA —Distribució Solidària d'Aliments— Sagrada Família). Relata que els aliments es distribueixen al carrer i a la vista de les persones vianants.

Els aliments consisteixen en safates de congelats amb les quals es trenca la cadena de fred i s'hi afegeix verdura (poca i en mal estat).

Considera que l'entrega d'aliments a la via pública estigmatitza les persones usuàries, que ja de per si es troben en un context d'alta dificultat. A més, el fet que les persones voluntàries del repartiment d'aliments vagin equipades amb armelles de Càritas contribueix al fet que les persones usuàries se sentin encara més assenyalades.

Afegeix que el local de què disposa l'entitat té més de 200 m², espai suficient per habilitar a l'interior una zona més reservada que pugui preservar la intimitat de les persones usuàries i deixar lliure l'espai públic.

Explica que en total va passar 20 minuts al carrer, temps en el qual tothom que passava el mirava, i va arribar a distingir alguna persona que coneixia, motiu pel qual va haver d'amargar-se perquè no el veiessin. Per això, va anar cap a casa seva, sentint afectada la seva dignitat.

Actuacions fetes

Admesa a tràmit la queixa, la Sindicatura va iniciar la instrucció de l'expedient. Va estudiar els fets i la legislació aplicable, amb la finalitat de valorar si s'havien aplicat els **principis de bona administració** per a la salvaguarda dels drets fonamentals a la ciutat.

Després d'examinar el contingut de la queixa i la documentació aportada per la persona interessada, es va considerar convenient dirigir-se a l'**Institut Municipal de**

Serveis Socials (IMSS) per tal de conèixer les intervencions realitzades en relació amb la queixa presentada.

El dia 10 de maig de 2022, es va sol·licitar a aquest organisme la informació necessària per a l'estudi de la queixa.

Resposta dels òrgans afectats

El dia 30 de gener de 2023, aquesta Sindicatura va rebre la informació sol·licitada. L'escrit exposa el següent:

Es parteix del principi que tota persona té dret a un nivell de vida que asseguri la salut i el benestar, cosa que inclou una alimentació suficient i saludable. A fi de contribuir a aquesta garantia de drets, que hauria d'implicar totes les administracions públiques i la societat en general, des de l'Ajuntament de Barcelona es promouen una sèrie d'accions i programes dirigits a cobrir les necessitats d'alimentació de tota la ciutadania, especialment la que es troba en situacions de major vulnerabilitat.

En aquests casos, mitjançant l'atenció professional dels CSS, s'ofereixen una sèrie de mecanismes de suport per a la cobertura de necessitats bàsiques, entre els quals hi ha el suport de la cobertura alimentària:

- ajuts econòmics articulats mitjançant la targeta moneder gestionada des de serveis socials,
- servei d'àpats elaborats i servits a taula (menjadors socials, menjadors per a famílies i servei d'àpats en companyia per a gent gran),
- servei d'àpats elaborats i serveis a domicili,
- xarxa d'entitats que proporcionen l'accés a l'aliment en espècie:
 - entitats que fan entrega de lots d'aliments,
 - punts de dispensació d'aliments en sistema per punt,
 - entitats que fan entrega d'àpats cuinats,
 - entitats que fan entrega de targetes d'accés a diferents comerços d'alimentació,
- suport del Servei d'Ajuda a Domicili (SAD) per adquirir i elaborar diferents àpats,
- xarxa d'espais Alimenta distribuïts pel territori,
- projectes d'espais comunitaris i cuines compartides en diferents espais de la ciutat.

Aquests recursos es prescriuen des dels diferents CSS i serveis d'atenció directa, vinculats al seguiment professional. Així, cap persona o família atesa pels CSS, per a la qual s'ha establert un diagnòstic de situació de vulnerabilitat que requereix suport extern per a la cobertura de necessitats bàsiques, no depèn exclusivament de la cobertura del suport rebut mitjançant la recepció d'aliments en espècie distribuïts per una entitat, sinó que disposa d'un ventall combinat de diferents suports.

En tots els casos es fa un estudi professional, s'estableix un diagnòstic i, en funció d'aquest, s'activen recursos o serveis que tècnicament es valora que poden ajudar i acompanyar la persona en la superació de la situació que està patint. En aquest diagnòstic i pla de treball es tenen en compte les necessitats i també les característiques i circumstàncies de la persona per tal de determinar els recursos més adients.

Així doncs, una mateixa persona o família pot estar rebent diferents recursos o serveis per pal·liar la seva situació de vulnerabilitat, com és el cas concret de la persona que ha motivat la queixa.

Des del Departament de Gestió de Recursos Socials Bàsics de l'IMSS es fa un seguiment de les entitats que reparteixen aliments a la ciutat de Barcelona i que tenen l'activitat subvencionada mitjançant diferents fórmules jurídiques.

Una de les modalitats en la qual es presta l'accés als aliments en espècie és la del sistema d'establiment d'una puntuació, en funció de la situació personal o familiar, i la derivació als centres de distribució d'aliments que funcionen per punts. N'hi ha set a la ciutat i tots són gestionats per entitats socials amb qui l'IMSS estableix una relació mitjançant subvencions. Entre aquestes entitats es troba l'entitat DISA Sagrada Família, gestionada per les Filles de la Caritat, que pertany a l'Arxiprestat Sagrada Família, de Càritas.

La modalitat d'entrega d'aliments de DISA Sagrada Família es va veure modificada per la pandèmia i la consegüent aplicació de mesures preventives, que va implicar canvis en el model d'atenció. A més, han patit un augment substancial del nombre de famílies que han d'atendre.

Abans de la pandèmia s'entregaven els aliments en hores convingudes dins el local, però amb les mesures restrictives de la pandèmia es va començar a fer a la porta del local a fi de complir amb la normativa. Actualment, es manté aquesta forma d'entrega per l'increment de famílies ateses, que ha comportat un major volum de gestió dels aliments i dificultats a l'hora de tornar al model anterior. Des de DISA Sagrada Família s'està elaborant una nova modalitat que pugui donar resposta a la nova realitat.

Des de l'IMSS es fa un seguiment de les entitats que gestionen el repartiment d'aliments i, en el cas concret de DISA, se supervisen les dades quantitatives mitjançant un aplicatiu compartit de gestió de dades. Aquest programa permet tenir informació en temps real sobre el nombre de famílies ateses, derivacions fetes des dels CSS, entregues d'aliments realitzades, temps d'espera per les entregues i incidències.

El sistema de gestió que s'utilitza és el programa informàtic eQualiment, finançat i gestionat des de l'IMSS, que permet fer una gestió dels casos i derivacions que garanteixin l'atenció individualitzada de les persones, en espai i temps.

Així, les persones coneixen amb antelació el dia i l'hora en què han d'anar al punt de distribució d'aliments, en un espai horari reservat només per a elles, de forma que no hi ha ningú més citat a la mateixa hora, i disposa d'un espai de temps i de suport d'un equip de voluntariat per adquirir els aliments que desitgen segons la disponibilitat de l'entitat i els punts que se li han establert.

Actualment, la sobredemanda fa que puguin coincidir dues o tres famílies, però mai una aglomeració de persones programades a la mateixa franja horària i que no es puguin moure en plena llibertat per l'espai per adquirir els productes. Es continua garantint el tracte personal i les entregues "fetes a mida" en funció de cada realitat personal i familiar.

Per tal de conèixer informació qualitativa sobre el tipus d'atenció prestada als beneficiaris d'aquests ajuts, des del Departament de Gestió de Recursos Socials Bàsics de l'IMSS es fan reunions periòdiques i visites de seguiment per garantir un correcte desenvolupament del projecte.

Cal tenir en compte que es tracta d'entitats sobiranes, amb un projecte propi i que reben un suport econòmic mitjançant una subvenció ordinària anual, i que la gestió del dia a dia recau plenament sobre les persones voluntàries.

Hi ha una constant coordinació tant amb els CSS prescriptors, pel que fa al seguiment i suport a les persones ateses, com amb els òrgans de gestió de l'IMSS pel que fa a l'organització i la gestió del recurs. Tota la informació relativa a cada persona que rep aliments i la seva família està preservada pel secret professional del tècnic referent de serveis socials que l'atén.

Ni DISA Sagrada Família ni cap DISA no coneixen cap circumstància de les persones derivades ni el motiu de la seva derivació, sinó que la informació que se'ls facilita és mitjançant el sistema de punts. Excepcionalment, se'ls fa coneixedors d'aquelles circumstàncies especials que tenen impacte en l'alimentació (al·lèrgies alimentàries, tipus d'alimentació vinculada a creences religioses, etc.).

Pel que fa a la qualitat i conservació dels aliments que es reparteixen, a més del control de qualitat que efectua el Banc d'Aliments, com a proveïdor principal dels aliments que es lliuren, DISA segueix les pautes de seguretat dels aliments establertes per l'Agència Catalana de Seguretat que es basa en l'informe del Comitè Científic Assessor de Seguretat Alimentària.

A manera de conclusions, s'exposa que:

- És fonamental el paper que desenvolupen les entitats que dispensen aliments a la ciutat, amb un doble vessant de relació amb el consistori: una relació econòmica i contractual (poden rebre finançament parcial per portar a terme els seus projectes) i un vessant col·laboratiu, basat a establir nexes de participació i coproducció conjunta.

- La intimitat i dignitat de la persona queda preservada en el moment de derivació per rebre el servei, així com en el moment en què es rep, treballant amb el sistema d'atorgament de punts i cita individual.
- Cada una de les persones o famílies derivades a DISA manté un professional de referència al CSS a qui pot manifestar qualsevol desacord o circumstància anòmla que es detecti en la dispensació d'aliments. Els equips dels CSS disposen d'una persona referent municipal amb qui poden tractar aquestes situacions i que fa de vincle amb l'entitat social.
- Se seguirà treballant amb l'entitat esmentada per garantir el suport i el tracte amb dignitat i equitat a la ciutadania que pateix una situació d'extrema vulnerabilitat.

CONSIDERACIONS

1. Retard en la resposta municipal

L'Ajuntament ha trigat més de vuit mesos a facilitar a la Sindicatura de Greuges de Barcelona la informació que es va sol·licitar per resoldre la queixa. Aquest termini supera amb escreix el que pot considerar-se un temps raonable, d'acord amb els principis d'eficiència i bona administració amb què han de regir-se els serveis municipals. Així mateix, **incompleix el deure de col·laboració** establert per l'article 3.7 de la normativa reguladora de la institució de la Sindicatura de Greuges de Barcelona (aprovada per la Comissió de Govern en sessió del 19 de gener de 2005).

D'acord amb aquests fets, **es recorda a l'IMSS l'obligació de col·laborar amb aquesta Sindicatura per tal que pugui desenvolupar adequadament la seva tasca de supervisió dels serveis municipals i alhora vetllar pels drets de la ciutadania.**

Així mateix, des d'aquesta Sindicatura es vol manifestar que **la informació facilitada en l'informe de resposta és molt genèrica en alguns punts, com en els mecanismes de control existents sobre la qualitat i conservació dels aliments que es reparteixen.** Per aquest motiu, és difícil discernir si s'ha actuat correctament en aquest aspecte concret, alhora que no es correspon amb el deure de col·laboració amb la Sindicatura ni amb els principis d'actuació d'una bona administració.

2. Dret a l'alimentació

El promotor de la queixa manifestava la seva preocupació davant la Sindicatura de Greuges de Barcelona pel fet que, en acudir a cercar aliments en un recurs al qual havia estat derivat pel CSS, la seva situació quedava exposada públicament. També tenia dubtes sobre l'estat de conservació dels aliments.

Cal partir del fet que la queixa del ciutadà fa referència a un dret tan fonamental com l'alimentació i que, per tant, està recollit a l'article 25.1 de la Declaració Universal de Drets Humans, en el qual s'estableix el dret a un nivell de vida que asseuri la salut i el

benestar, especialment quant a alimentació, vestir, habitatge, assistència mèdica i serveis socials necessaris.

En la mateixa línia, el Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals de les Nacions Unides, diu a l'article 11.1 que els Estats part reconeixen el dret de tota persona a un nivell de vida adequat, incloent-hi alimentació, vestit i habitatge adequats, i a una millora contínua de les condicions d'existència.

Per tant, l'alimentació i els serveis socials constitueixen serveis bàsics i fonamentals als quals tenen dret totes les persones.

També s'hi refereix la normativa en matèria de serveis socials. L'article 3 de la Llei 12/2007 de serveis socials diu que els serveis socials tenen com a finalitat assegurar el dret de les persones a viure dignament durant totes les etapes de la vida mitjançant la cobertura de llurs necessitats personals bàsiques, que són les pròpies de la subsistència i la qualitat de vida de cada persona.

Així doncs, es posa de manifest que ens estem referint a l'alimentació com una qüestió primordial de la qual depèn la subsistència i la qualitat de vida de les persones. Són els serveis socials, en aquest cas a través de l'IMSS, els que, en l'àmbit de la ciutat de Barcelona, han de vetllar per l'alimentació de forma adequada.

Si bé l'informe municipal fa referència a un ampli ventall de recursos per satisfer aquesta necessitat, així com el fet que el ciutadà podria disposar d'altres mecanismes de suport, és cert que el promotor de la queixa és derivat a una entitat a la qual va a recollir aliments (a través d'un sistema de punts).

Com ja s'ha exposat en altres ocasions des de la Sindicatura, el model de recollida d'aliments es correspon a un model de serveis socials de caràcter assistencial davant del qual cal cercar alternatives vàlides que permetin garantir la cobertura d'una necessitat tan bàsica amb formats de més qualitat, que afavoreixin la inclusió i la integració social.

De fet, en el document "Estratègia d'inclusió i reducció de les desigualtats socials de Barcelona 2017-2027", es proposa l'objectiu de fer més accessible i assequible una alimentació adequada i saludable, en un marc d'impuls de la política alimentària de la ciutat.

En aquest sentit, l'Ajuntament de Barcelona ha adquirit també altres compromisos o objectius. Així, entre els objectius de desenvolupament sostenible (ODS), hi ha l'ODS 2, que consisteix a posar fi a la fam i assolir la seguretat alimentària i la millora de la nutrició.

L'Ajuntament de Barcelona està adherit a la Carta alimentària de la Regió Metropolitana de Barcelona (en el marc del compromís Metropolità 2030), en la qual es recull que l'alimentació és una necessitat bàsica, un dels elements fonamentals per a la vida de les persones i requereix ser elevada al rang de política pública. **L'alimentació és una qüestió personal i també política**, amb impacte significatiu

des del punt de vista social, ecològic i econòmic. Per això, és imprescindible fer plantejaments territorials i de caràcter transversal per fer valer i defensar l'alimentació com a dret fonamental.

També l'Ajuntament de Barcelona recull, al resum executiu de novembre del 2022 de l'“Estratègia d'alimentació saludable i sostenible Barcelona 2030”, una sèrie de propòsits. El propòsit 9 consisteix a treballar per **eliminar la inseguretad alimentària** a la ciutat de Barcelona, tenint en compte que aquesta problemàtica afectava un 8,6% de la població l'any 2016.

Des del Consistori es va impulsar i aprovar la Mesura de govern per a una alimentació sostenible, que ja preveu avançar en una transició cap a un model empoderador i dignificador de les persones en situació d'exclusió social.

Per tant, tenint en compte tant el dret a l'alimentació com els diferents compromisos municipals en aquesta matèria, **cal avançar de manera decidida per aconseguir garantir el dret a l'alimentació de forma respectuosa i inclusiva.**

3. Dret a la intimitat

El ciutadà exposava a la seva queixa que el repartiment d'aliments es feia al carrer, on podia ser vist pels vianants (algun dels quals el podia reconèixer) i, a més, l'ús de les armilles per part del personal encara accentuava més la diferència entre les persones que es trobaven a l'espai.

L'informe municipal, malgrat els indubtables esforços que es realitzen per preservar la intimitat de les persones, també posa de manifest que al punt on s'envia a recollir aliments al ciutadà, l'entrega d'aliments es fa a la porta del local. Aquest fet es deu a dues circumstàncies: les mesures preventives de la covid-19 i l'increment en el nombre de famílies que van a cercar-hi aliments.

A més, tot i que les persones o famílies hi van amb una hora assignada, poden arribar a confluïr diverses persones o famílies, cosa que pot contribuir a la dilatació del temps en què aquestes persones resten exposades a la via pública.

Això pot comportar situacions en què persones que es coneixen per la seva condició de veïns d'un territori puguin saber aspectes privats de la vida dels altres. Aquest fet col·lideix amb el contingut de l'article 9.2 de la Llei 12/2007, de serveis socials, que estableix el **dret de les persones destinatàries dels serveis socials a la confidencialitat** de les dades, d'acord amb la legislació de protecció de dades de caràcter personal. Així mateix, l'article 8.2 diu que els professionals i entitats que gestionen els serveis socials han d'orientar llur activitat garantint especialment la dignitat de les persones, llur benestar i el respecte a llur autonomia i intimitat.

El document “Estratègia d'inclusió i reducció de les desigualtats socials de Barcelona 2017-2027” identifica les cinc dimensions de la desigualtat social que més influeixen els processos d'inclusió/exclusió social. Un d'aquests factors és l'estigmatització i la

segregació social de persones i col·lectius de manera diferenciada en relació amb la renda o el territori en el qual viu. **Aquesta segregació social obstaculitza o impedeix la participació d'aquestes persones en els drets i les responsabilitats de la vida col·lectiva. La lluita contra aquesta desigualtat es relaciona amb l'aprofundiment de tenir una ciutat més plural, respectuosa en la diferència, solidària i de convivència.**

Fins i tot la Unió Europea s'ha referit a la necessitat de preservar la intimitat de les persones que accedeixen a recursos alimentaris, en el marc del Reglament (UE) 2021/1057 del Parlament Europeu i de Consell pel qual s'estableix el Fons Social Europeu PLUS (FSE+). En les consideracions prèvies s'exposa que **s'ha de garantir la dignitat i el respecte de la intimitat dels destinataris finals de les operacions que es portin a terme en virtut de l'objectiu específic de corregir la privació material mitjançant aliments.**

Finalment, i més enllà de les prescripcions normatives, **és necessari també apel·lar a l'ètica en l'actuació, per tal que les administracions i les entitats que hi col·laboren no contribueixin a aquesta estigmatització per la forma en què es facilita un ajut bàsic i un dret fonamental, com l'alimentació.**

4. Conservació i estat dels aliments

Tal com s'exposava a l'inici de les consideracions, la informació que ha aportat l'IMSS en relació amb aquest punt és excessivament genèrica. Al respecte exposa que DISA segueix les pautes establertes per l'Agència Catalana de Seguretat, basades en l'informe del Comitè Científic Assessor de Seguretat Alimentària, així com en el fet que el Banc dels Aliments efectua controls de qualitat.

El ciutadà, però, feia referència a l'entrega d'aliments congelats amb trencament de la cadena del fred, així com a la verdura que podia estar en mal estat.

La Sindicatura no disposa d'elements per poder valorar la idoneïtat de l'estat de conservació dels aliments i tampoc no és la seva funció.

No obstant això, **de l'informe no es desprèn l'existència de control municipal sobre l'estat dels aliments. Tampoc no aporta dades sobre les infraestructures per a la conservació o la formació de què puguin disposar els voluntaris que gestionen l'entrega dels aliments i que puguin contribuir a les garanties de la qualitat adient dels aliments.**

5. Seguiment municipal

L'informe municipal posa de manifest l'existència d'un desplegament municipal per tal de fer un seguiment de la tasca d'entrega d'aliments per part de les entitats, entre d'altres, a través de coordinacions freqüents i amb un sistema de gestió amb una eina informàtica específica. Amb la suma d'aquestes accions s'intenta vetllar pels processos en els seus diferents vessants.

Tot i això, el consistori recorda que es tracta d'entitats sobiranes que reben un suport econòmic a través d'una subvenció municipal i que la gestió recau sobre les persones voluntàries.

En aquest punt, des de la Sindicatura es considera necessari assenyalar dos aspectes.

D'una banda, compartim el reconeixement vers les entitats que distribueixen aliments, les quals realitzen una tasca fonamental a la ciutat, especialment en moments de crisi important com l'actual.

Tot i això, l'Ajuntament, en el moment d'elaborar **les bases de les subvencions i les seves convocatòries, pot incorporar una sèrie de condicions necessàries per a la seva concessió que incloguin aspectes relatius tant a les garanties en la preservació de la intimitat, com en la conservació dels aliments.**

De l'altra, és necessari recordar el **principi de responsabilitat pública** establert per l'article 5 de la Llei 12/2007, de serveis socials, segons el qual 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 el control amb criteris d'equitat, justícia social i qualitat.

Finalment, cal recollir **el compromís municipal amb la Carta europea de salvaguarda dels drets humans a la ciutat. Concretament, l'article XII.3 diu que les ciutats signatàries es comprometen a desenvolupar polítiques socials destinades als més desfavorits, com a forma de rebutjament a l'exclusió i en la recerca de la dignitat humana i de la igualtat.**

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 no ha estat prou eficaç per garantir els drets de les persones que acudeixen a recollir aliments.**

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

- **Recordar a l'IMSS** que cal avançar de manera decidida per aconseguir garantir del dret a l'alimentació de forma respectuosa i inclusiva.
- **Recomanar a l'IMSS** que revisi el contingut de les subvencions a entitats que faciliten repartiment d'aliments, a fi que es puguin donar plenes garanties de preservació de la intimitat, així com de conservació dels aliments.

- **Recomanar a l'IMSS** que revisi amb el ciutadà les condicions en les quals està rebent el suport en alimentació, si es manté en l'actualitat.

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.