

RESOLUCIÓ

1.6.A Règim funcionalarial



DRET A LA SALUT
CIUTAT EQUITATIVA

ANTECEDENTS

Descripció dels fets objecte de la queixa

En data 30 de gener de 2025, la persona treballadora municipal va presentar una queixa en aquesta Sindicatura en què exposava el següent:

- La persona promotora de la queixa presta serveis a l'Institut Municipal de Serveis Socials (IMSS). Manifestava disconformitat amb el criteri municipal de no cobrir les baixes laborals de llarga durada als centres de serveis socials, amb el pretext que no hi havia persones disponibles a la borsa de treball social, tot i que a la darrera actualització de la borsa constaven persones disponibles.
- Expressava que, en altres ocasions, l'Ajuntament havia convocat borses d'urgència per cobrir les baixes mèdiques del personal.
- Explicava que hi havia un equip de ciutat, l'Equip Volant, que només donava cobertura a la Unitat de Primeres Atencions (UPA), per tant, només atenia les primeres cites de persones usuàries. Això no passava a la Unitat de Seguiment, Tractament i Atenció Col·lectiva (USTAC). En aquell cas, les famílies no podien tenir una atenció continuada, ni de seguiment, ni es podien elaborar plans de millora, seguiment i de treball, perquè no s'havien establert les ràtios del treball de les persones d'aquelles unitats.

- Parlava de companyes que portaven entre cinc-cents i sis-cents casos de dependència, en una societat que té una piràmide poblacional envellida. Això comportava una sobrecàrrega de casos a la plantilla, molt per sobre del que es podia assumir.
- Explicava que el model atencional de ciutat preveia molta acollida i entrada, però poc suport tècnic per treballar el seguiment i tractament amb les persones i famílies. El personal professional del servei veia com la seva feina havia crescut de manera exponencial en entrar més casos dels que podien tancar per canvi de residència, èxits o millora de la situació.
- Segons deia, estaven rebent molta pressió assistencial per la gran necessitat de les persones i famílies que atenien per diverses problemàtiques socials, i tenien molta pressió institucional numèrica per part de moltes direccions de centre i direccions territorials, sense que se'ls facilitessin els mitjans tècnics ni humans per poder fer una feina eficaç, eficient i efectiva dins de les possibilitats del seu context de treball. Això feia que es convertissin en simple personal gestor en comptes de ser professionals de l'atenció a les persones i amb pressions neoliberals i no de qualitat atencional.
- Aquella situació de tensionament del personal provocava grans afectacions a la salut mental de les persones treballadores socials.

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 la comissionada d'Acció Social per conèixer les intervencions realitzades en relació amb la queixa presentada.

El dia 12 de febrer de 2025 es va sol·licitar a aquest organisme la informació necessària per a l'estudi de la queixa. [Resposta dels òrgans afectats](#)

El dia 15 de maig de 2025 aquesta Sindicatura va rebre la informació sol·licitada. L'escrit exposa les dades relatives a la cobertura de les baixes per incapacitat temporal i permisos del personal de la USTAC, així com les dificultats tècniques per cobrir-les del tot.

CONSIDERACIONS

1. Antecedents

Amb motiu d'altra queixa plantejada davant de la Sindicatura per una persona treballadora de l'IMSS, que manifestava sobrecàrrega de treball arran de la manca de substitució del personal que s'acollia al gaudi del permís parental, la Sindicatura va dirigir una sèrie de recomanacions a l'IMSS orientades a garantir els drets de les persones treballadores i la qualitat del servei ofert a la ciutadania.

Una de les recomanacions era que s'estudiés la possibilitat **d'adoptar les mesures organitzatives adequades per garantir que les absències del personal tinguessin una cobertura**, amb independència de la seva durada. Com a resposta a aquesta recomanació, l'IMSS **va reconèixer que la cobertura dels permisos era un desafiament significatiu per a l'organització** i mencionava que les dificultats en la gestió es devien, parcialment, a factors interns o organitzatius vinculats a la gestió de cobertures per part de l'IMSS. Es justificava en les dificultats de cobrir absències de personal de períodes inferiors a tres mesos.

Aquesta afirmació de l'IMSS, tot i ser honesta, apunta a **una deficiència estructural crònica** en la gestió dels recursos humans. El fet que les cobertures siguin pràcticament inviabilitats en períodes curts posa de manifest la **rigidesa del sistema**, la possible manca de planificació i la insuficiència de mecanismes de substitució àgils, que generen un impacte en l'atenció social a la ciutadania. Es posa el focus en les dificultats sense mostrar mesures concretes que s'hagin activat per fer-hi front.

Una altra recomanació que es va dirigir des de la Sindicatura a l'IMSS era la d'elaborar **un estudi de riscos psicosocials**. Segons va informar el consistori, el 2023 es va iniciar

la revisió de les avaluacions de riscos psicosocials de l'IMSS, que continuaria al llarg de tot el 2024, amb la previsió de cobrir tots els serveis a finals d'aquell mateix any.

Tot i això, en el moment d'elaborar aquesta resolució l'estudi de riscos psicosocials encara estava pendent d'acabar-se.

L'avaluació dels riscos psicosocials, tot i ser una eina clau per diagnosticar i prevenir problemes com ara l'estrès laboral, la síndrome d'esgotament professional o la sobrecàrrega crònica, no s'ha acabat dins del període previst, la qual cosa ha deixat en suspens l'anàlisi completa de l'impacte d'aquestes condicions laborals en el personal. El fet que el procés estigui encara en curs pot indicar una manca de prioritització institucional envers el benestar psicosocial del personal.

2. La cobertura de les baixes i els permisos del personal de la USTAC durant l'any 2024

Per tal de disposar d'informació objectiva sobre la cobertura dels permisos i les baixes cursades per persones considerades com a personal potencial de la USTAC (personal tècnic mitjà en Treball Social, tècnic mitjà en Educació Social i tècnic superior en Psicologia), la Sindicatura va demanar al consistori les dades corresponents a l'any 2024 i va obtenir la informació següent:

Tipus d'absència	Nombre total	Cobertura	Percentatge de cobertura real
>3 mesos	24	24	100%
21 dies – 3 mesos	65	33 (*)	50,8%
<3 setmanes	867	0	0%

(*)

➤ Baixes cobertes: 33 (50,8%)

- Baixes demandades per part de Direcció, però en què finalment la persona va obtenir l'alta mèdica abans que es pogués cobrir la plaça o la mateixa Direcció va retirar la sol·licitud: 20 (30,8%)
- Baixes no cobertes per la inexistència d'una sol·licitud per part de Direcció: 12 (18,4%)

De l'anàlisi d'aquestes dades es mostra una realitat desigual en la gestió de les absències del personal. Es cobreixen de manera total quan les **absències són superiors als tres mesos**. Això no vol dir que la cobertura es produeixi des del mateix dia, ja que en molts casos la durada de la incapacitat temporal no és previsible i, per tant, no permet una planificació prèvia.

Tanmateix, aquest escenari canvia significativament quan s'analitzen les absències de durada mitjana i curta. **En el cas de la durada mitjana**, gairebé la meitat de les absències no van tenir cobertura efectiva, malgrat representar un impacte considerable en el funcionament ordinari dels equips. A més, un 30,8% dels casos van ser objecte de sol·licitud per part de la Direcció, però no es van arribar a cobrir, ja fos perquè la persona treballadora es va reincorporar abans de poder activar la substitució o bé perquè la mateixa Direcció va retirar la petició. Aquest indicador revela una certa rigidesa i lentitud en els processos de gestió, que en molts casos fan ineficient la resposta.

A això s'hi afegeix un 18,4% de baixes que directament no van ser objecte de demanda de substitució, fet que apunta a possibles mancances en els criteris o la proactivitat per part de les direccions dels serveis.

Quant a les **absències de curta durada**, les dades són especialment preocupants. Durant el 2024 es van registrar un total de 867 baixes d'aquest tipus i cap de les quals es va cobrir. Tot i que individualment aquestes absències poden semblar poc rellevants, el seu volum acumulat genera un impacte molt significatiu sobre la càrrega de feina dels equips. La decisió estructural de no gestionar cobertures per a aquest tipus de situacions posa en evidència una mancança greu en l'organització del servei, ja que aquest gran nombre d'absències recau íntegrament sobre el personal restant i genera una sobrecàrrega sostinguda que comporta risc d'esgotament professional, deteriorament de la qualitat del servei i augment dels riscos psicosocials.



3. Les dificultats que al·lega l'IMSS per cobrir les baixes i els permisos

L'IMSS insisteix a argumentar que la gestió de les baixes i els permisos del seu personal representa un desafiament per a l'organització, especialment quan les baixes i els permisos es duen a terme per a períodes relativament curts. Afegeixen que la complexitat que afronten és perquè, en molts casos, les persones professionals que formen part de les borses de treball però no presten serveis a l'IMSS (mai han tingut un nomenament) acostumen a estar ocupades en altres llocs de treball, sigui en l'àmbit públic o privat, i no estan disposades a deixar el seu lloc per acceptar cobertures tan curtes.

Afegeixen que a les persones que no han treballat mai a l'IMSS habitualment no els ofereixen substitucions de menys de dos mesos, ja que el període de formació i adaptació consumeix gran part del temps de la cobertura i això les fa poc eficients.

Manifesten que, per donar resposta a la realitat de les baixes de curta durada en plantilles àmplies, com ara la dels centres de serveis socials, l'IMSS disposa de l'Equip Volant, un equip especialitzat constituït per fer front a aquestes cobertures que el personal de les borses no pot assumir. No obstant això, la naturalesa fluctuant i imprevisible d'aquestes necessitats dificulta el dimensionament òptim d'aquest equip.

Una altra qüestió que afegeixen és el temps necessari associat a cada procés per garantir una cobertura efectiva. En primer lloc, el Departament de Recursos Humans de l'IMSS contacta amb la persona candidata de la borsa seleccionada per dur a terme la substitució. Aquesta disposa de 48 hores per respondre i plantejar qualsevol dubte relatiu al lloc de treball i a la baixa que ha de cobrir. A continuació se li atorga un termini de 15 dies per incorporar-se. En aquest context, si la durada prevista de la baixa és inferior a dos mesos, és habitual que la persona candidata renunciï a l'oferta, ja que el temps de gestió de la incorporació suposa una part significativa del període de substitució, el que en redueix l'atractiu.

Continua explicant que aquesta realitat provoca la necessitat de determinar molt clarament la política pel que fa a la gestió de demandes de cobertura, ja que la no limitació de les cobertures inferiors a tres mesos podria suposar un greu inconvenient en la gestió de les borses de treball, i per a les persones que en formen part. Més

concretament, les dificultats esmentades podrien fer augmentar les renúncies als oferiments, amb conseqüències tals com la pèrdua de la posició en la borsa de treball, així com l'esgotament d'aquestes, ja que cal tenir en compte que tres renúncies representen l'exclusió definitiva de la borsa de professionals.

A més de les característiques inherents a la gestió de les borses i a la cobertura de baixes de curta durada, cal considerar altres factors contextuais vinculats amb la gestió de les borses i de les baixes, i que condicionen la capacitat de l'IMSS per garantir la cobertura de baixes inferiors.

A continuació detallen com a més rellevants:

- **Moment en el qual es troba la borsa de treball:** sempre és més fàcil donar cobertura quan la borsa està acabada de constituir que quan ja s'han fet diverses rondes d'oferiments.
- **Situació d'ocupació de les categories per cobrir:** quan la categoria del lloc que cal cobrir està en situació de plena o gairebé plena ocupació, acostuma a ser molt més difícil trobar professionals en les borses corresponents.
- **Retards en la resposta del Servei d'Inspecció Mèdica:** aquest servei s'encarrega d'estimar la durada de la situació d'incapacitat temporal d'una persona que exerceixi les seves funcions a l'IMSS. A partir de la previsió facilitada, s'activa, o no, la cobertura corresponent. No obstant això, en alguns casos la resposta del Servei d'Inspecció Mèdica pot trigar fins a un mes, i inclús més en determinats períodes, fet que pot endarrerir el procés de cobertura si finalment es considera necessari activar-lo.

Per acabar, assenyalen que el sistema de gestió de les borses de treball descrit s'ha dissenyat en el marc més ampli de les relacions laborals establertes entre l'Ajuntament i els representants de les persones treballadores.



4. Consideracions a les dificultats exposades per l'IMSS

L'IMSS reflecteix amb detall les dificultats estructurals i operatives que afronta a l'hora de cobrir baixes i permisos de curta durada, especialment en serveis amb una gran rotació com els centres de serveis socials.

L'argumentari exposat posa l'accent en diversos factors que, segons l'organització, fan que les cobertures inferiors a dos mesos siguin poc eficients, tant des del punt de vista logístic com funcional. Tot i això, una anàlisi crítica d'aquest posicionament revela algunes limitacions i contradiccions que convé destacar, així com oportunitats de millora que podrien contribuir a un sistema més eficaç:

a) La cobertura a través de les borses de treball

L'argument segons el qual les cobertures curtes no es poden dur a terme perquè les persones candidates habitualment estan ocupades o no estan disposades a deixar el seu lloc actual és comprensible, però parcial. Si bé aquesta situació pot produir-se, no justifica per si sola una cobertura nul·la o insuficient. El fet que la resposta als oferiments pugui trigar dies o setmanes posa de manifest una **manca d'agilitat en els processos de contractació** i, sobretot, una estructura excessivament rígida per a un entorn com els serveis socials, que requereix capacitat d'adaptació i resposta ràpida. Les baixes de curta durada, malgrat ser transitòries, tenen un impacte directe i acumulatiu sobre la càrrega laboral dels equips, cosa que pot agreujar els riscos psicosocials, com ja s'apunta en aquesta resolució.

Les dificultats derivades del sistema de borses, com ara els terminis per a la incorporació, el risc d'exclusió de les persones candidates que rebutgen oferiments o la saturació de les llistes, fan que calgui plantejar-se la necessitat de **dotar les borses de treball d'aquest àmbit de criteris de gestió propis i diferenciats**, adaptats a la seva realitat específica. L'actual sistema de borses, compartit per múltiples perfils professionals del sector públic, respon a una lògica administrativa generalista, que no té en compte les particularitats operatives i humanes del treball social, l'educació social o la psicologia aplicada en contextos de vulnerabilitat.



A diferència d'altres serveis municipals, els centres de serveis socials treballen amb casos complexos, sovint urgents i amb un volum important de persones en situació de vulnerabilitat, en què la continuïtat i la capacitat de resposta són essencials per garantir una atenció adequada. Per això **cal un model alternatiu per als serveis socials** que prioritzi la disponibilitat, la flexibilitat i la rotació curta.

Sense un sistema propi de gestió de borses que respongui a les particularitats del servei, difícilment es podrà garantir la continuïtat, la qualitat i la sostenibilitat del servei públic. Cal, doncs, una reforma estructural, concertada amb els representants laborals, que doni resposta real a les necessitats de cobertura i que situï el benestar del personal i la protecció de la ciutadania en el centre de la gestió.

b) Participació del Servei d'Inspecció Mèdica

Una altra qüestió important que cal assenyalar és la dependència del Servei d'Inspecció Mèdica per activar o no una cobertura. Els retards d'aquest servei, que poden arribar a superar el mes, impacten negativament la planificació dels equips. Aquesta problemàtica pot requerir una revisió interna dels protocols de coordinació entre inspecció mèdica i recursos humans, amb l'objectiu de garantir respostes més àgils i acords previsibles que permetin iniciar processos de cobertura amb major celeritat.

c) L'Equip Volant

L'existència d'un Equip Volant per fer front a aquestes necessitats és un recurs positiu, però la seva eficàcia es veu limitada si no té les dimensions adients i si no s'acompanya d'una planificació estratègica basada en dades estadístiques de baixes i en previsions de càrrega de treball. L'argument que les necessitats són imprevisibles no pot esdevenir una excusa permanent per no reforçar o ampliar aquest equip, sobretot quan hi ha dades objectives (com les 867 baixes de menys de tres setmanes registrades en un any) que permeten anticipar un volum recurrent d'absències.

En definitiva, tot i que l'IMSS identifica amb precisió els límits del sistema actual, **cal una actitud més proactiva i innovadora per superar-los**. La manca de cobertura de baixes curtes no pot considerar-se un mal menor, ja que, en conjunt, representa una font de tensió constant que afecta la qualitat del servei i el benestar del personal. Per tant, una

revisió profunda del model de cobertura, que inclogui l'adaptació de les borses, la revisió i implementació de l'Equip Volant, específicament per a l'USTAC, i la millora dels circuits de decisió, seria una passa necessària per garantir un servei públic més qualitatiu i respectuós amb els drets de les persones treballadores.

5. Els riscos psicosocials en el context d'aquesta queixa

L'Institut Nacional de Seguretat i Salut en el Treball defineix els riscos psicosocials com **aquells fets, esdeveniments, situacions o estats que són conseqüència de l'organització del treball** i tenen una alta probabilitat d'afectar negativament la salut de la persona treballadora.

La Llei 31/1995, de 8 de novembre, de prevenció de riscos laborals, d'aplicació a les relacions de caràcter administratiu o estatutari del personal al servei de les administracions públiques, estableix l'obligació legal de l'empresariat de protegir els seus treballadors i treballadores contra tots els riscos en el lloc de treball (art. 14). Aquesta obligació inclou la protecció dels riscos psicosocials.

La rellevància d'aquests riscos queda reflectida en el criteri tècnic 104/2021 sobre actuacions de la inspecció de treball i seguretat social en riscos psicosocials, elaborat per la mateixa Inspecció de Treball.

Com indica el criteri tècnic referit, la protecció davant els riscos psicosocials es fonamenta en el dret a la integritat física previst en l'art. 15 de la Constitució espanyola, o a la integritat física i psíquica, com assenyala amb més precisió l'art. 3 de la Carta de drets fonamentals de la Unió Europea, i com s'ha posat de manifest en les sentències del Tribunal Constitucional 62/2007 i 160/2007.

Les situacions d'estrès laboral i la càrrega de treball excessiva es consideren elements de risc psicosocial. Tenint en compte que la Llei 31/1995 estableix clarament l'obligació de la Direcció d'implicar-se activament en l'avaluació dels riscos psicosocials i de consultar les persones treballadores i fer-les-en partícips, el retard sostingut en aquest procés per part del consistori, que va iniciar l'estudi l'any 2023 i encara no l'ha acabat, suposa un incompliment preocupant tant en l'àmbit legal com preventiu.

La demora pot revelar una manca de prioritització institucional envers la salut mental i emocional dels equips de serveis socials, que treballen en un entorn especialment sensible i exposat. **Aquesta manca d'eficàcia en l'elaboració de l'estudi no només vulnera els drets laborals, sinó que pot afavorir l'aparició o cronificació de situacions de risc, com ara l'estrès, la sobrecàrrega o la síndrome d'esgotament professional, amb conseqüències directes sobre la qualitat del servei públic.**

Per tant, es pot concloure que **l'Ajuntament hauria d'agilitar amb urgència aquest procés**, garantint la participació activa del personal i la implantació efectiva de mesures preventives, tal com exigeix la normativa vigent i el principi de diligència en matèria de salut laboral.

6. La participació del personal de l'IMSS en processos de millora

En el marc de la tramitació d'aquesta queixa, la Sindicatura s'ha interessat per la participació de les persones professionals dels CSS, i en particular dels equips de la USTAC, en processos de millora orientats a revertir la situació denunciada. Tanmateix, el consistori no ha abordat aquesta qüestió en l'informe remès a la Sindicatura.

Cal recordar que, l'any 2016, l'IMSS va iniciar un procés de reflexió i acció sota el nom de **Projecte Impulsem**, amb l'objectiu de repensar el rol i el funcionament dels CSS per construir una visió de futur. Aquest procés va culminar amb l'elaboració del document estratègic *El desenvolupament estratègic dels CSS*.

Hi van participar 561 professionals dels equips dels CSS i ja aleshores es van identificar mesures clau, com la millora del sistema de cobertura de baixes i permisos, l'optimització dels processos d'incorporació de nous professionals i el reforç de l'Equip Volant, per reduir l'impacte dels canvis de referents en l'atenció a les persones i la coordinació amb altres serveis.

Amb posterioritat, el Projecte Impulsem es va desplegar a través de dos plans d'actuació, entre els quals volem destacar el **Pla d'actuació Impulsem 2020-2023**, que va acabar a finals del 2023 amb la publicació d'un balanç dels projectes implementats. D'aquest balanç, es poden destacar dues línies d'actuació:

- **Organització interna:** amb l'objectiu de construir una estructura més senzilla i flexible, s'hi inclouen mesures com la revisió de les unitats d'atenció dels CSS i l'anàlisi del seu dimensionament, per tal de millorar la capacitat de resposta a la ciutadania i articular suports específics per als centres amb característiques singulars (per mida o per complexitat del territori que atenen).
- **Cura i participació:** es proposava fomentar la innovació i la millora contínua a partir del coneixement del personal dels CSS, garantint-ne la implicació activa en el desplegament del projecte. També es preveïen accions específiques orientades a la cura dels equips.

Malgrat aquest marc estratègic, el document no fa cap referència concreta a la millora del sistema de substitució de baixes i permisos, ni al reforç efectiu de l'Equip Volant, qüestions que són objecte central de la queixa actual.

En aquest sentit, tot i l'existència d'iniciatives participatives i ambiciosos en matèria de planificació, la manca de concreció i implementació de mesures estructurals com la cobertura de baixes i el reforç de l'Equip Volant posa en evidència una resposta institucional insuficient davant una problemàtica persistent. La queixa formulada per professionals de la USTAC és, per tant, plenament fonamentada, ja que revela un desajust significatiu entre el discurs institucional de millora i l'acció efectiva per afrontar les necessitats reals dels equips i de la ciutadania.

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 la comissionada d'Acció Social no ha estat suficient, ja que no s'ha implementat, de manera prioritària i efectiva, un sistema estable i dimensionat de cobertura de baixes i permisos per garantir la continuïtat i qualitat de l'atenció a la ciutadania i alhora evitar la sobrecàrrega estructural del personal dels centres de serveis socials.**



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

- **Recomanar a la comissionada d'Acció Social** que revisi i millori els mecanismes de cobertura de baixes i permisos del personal a través de les borses de treball, dotant-les de criteris de gestió propis i diferenciats, per tal d'adaptar-les a la realitat operativa del servei.
- **Recomanar a la comissionada d'Acció Social** que reforci i dimensioni adequadament l'Equip Volant, específicament per a la USTAC, a partir de l'anàlisi de dades reals de baixes i càrregues de treball, a fi de garantir la cobertura efectiva de les absències, especialment les breus, i reduir l'impacte sobre l'equip i la qualitat del servei.
- **Recomanar a la comissionada d'Acció Social** que agiliti el procés d'avaluació de riscos psicosocials del personal i la implantació efectiva de mesures preventives, tal com exigeix la normativa vigent i el principi de diligència en matèria de salut laboral.

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.