

RESOLUCIÓ

Serveis socials bàsics



DRET ALS SERVEIS DE PROTECCIÓ SOCIAL
CIUTAT EQUITATIVA

ANTECEDENTS

Descripció dels fets objecte de la queixa

En data 15 de juliol de 2025 el ciutadà va presentar una queixa davant aquesta Sindicatura en què manifestava la seva disconformitat amb la possible eliminació de la gratuïtat del servei de menjador a domicili per a persones grans o amb dificultats.

Concretament, informava que en el web municipal apareixia el text següent:

* Aquest servei passarà a ser de col·laboració en el finançament a partir del mes de setembre de 2025.

El preu públic per menjar servit s'ha establert en 0,85 euros, la qual cosa suposa un 10% del cost total. Així, la quota màxima total serà de 52,70 euros al mes, en cas que es rebin dinars i sopars per a tots els dies del mes.

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 tal de conèixer les intervencions fetes en relació amb la queixa presentada.

El dia 27 de juliol 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 2 de setembre de 2025 aquesta Sindicatura va rebre la informació sol·licitada. L'escrit exposa les actuacions dutes a terme per l'Ajuntament de Barcelona.

CONSIDERACIONS

1. Sobre el procés d'implantació de la mesura

S'ha dut a terme una aprovació de preus públics que afecta el **servei d'àpats a domicili**. Aquest servei s'adreça a persones que estan en situació de fragilitat i/o risc social com a conseqüència de l'edat o per tenir una discapacitat o dependència, que tenen incapacitat per fer la compra, cuinar o elaborar els aliments de manera autònoma, que viuen soles o conviuen amb persones de condicions anàlogues, i que no disposen de cap suport social o familiar que supervisi la cobertura de la necessitat bàsica d'una alimentació equilibrada. A més, s'empra per a persones que, per la seva situació, no es poden desplaçar al **servei d'àpats en companyia**.¹

Així, la Comissió de Govern municipal, en data 21 de novembre de 2024, va aprovar la regulació general dels preus públics municipals per a l'any 2025, entre els quals hi ha el del servei d'àpats a domicili.

Estava previst començar el cobrament del preu públic l'1 d'octubre de 2025, després de diverses fases del procés següent:

- Inici del desplegament de la metodologia d'implantació del preu públic a la gestió del servei d'àpats a domicili per part del Servei d'Atenció Domiciliària.
- El 12 de febrer es trasllada als centres de serveis socials (CSS) la llista de persones usuàries del servei adscrites a cada centre.

¹ Servei diürn per a persones grans en situació de fragilitat que vol cobrir dues necessitats bàsiques alhora: facilitar una alimentació adequada i proporcionar un espai relacional de vincles socials i de connexió amb la comunitat.

- El 25 de febrer es fa una sessió explicativa a professionals dels CSS sobre la implantació del copagament.
- El 3 de març s'implanten en l'aplicació les novetats per al registre de dades del copagament, amb dues modalitats:
 - Les altes noves han d'incloure l'acceptació del copagament i el número de compte.
 - Les persones usuàries ja actives, en funció de la situació, poden esdevenir copagadores del servei o estar-ne exemptes per la seva situació econòmica o per situació de vulnerabilitat o risc.
- El 21 de març de 2025, les primeres xifres indicaven que, de 945 persones usuàries actives, 368 estarien exemptes de copagament i de 563 les dades restaven pendents d'actualitzar-se.
- El 14 de maig es va enviar un comunicat alertant les persones usuàries que encara havien d'actualitzar la seva situació social i econòmica.
- El 25 de juliol, després de la tasca dels referents socials, que havien analitzat i valorat individualment la situació de cada persona (tenint en compte la capacitat econòmica, cognitiva i el suport social), s'havia conclòs que 498 persones estaven exemptes de pagament, 227 havien acceptat el copagament i encara restaven 124 expedients pendents, que podien quedar exempts, ser baixes o bé ser acceptacions.

A partir del relat municipal s'exposa que s'ha seguit un procés estructurat i amb fases definides que preveuen l'aprovació de preus públics, un procés de comunicació interna amb l'adaptació de les eines informàtiques adients, i la valoració individualitzada de cada cas per part dels seus professionals referents.

S'observa que el període d'implantació previst per portar-ho a terme podia haver estat excessivament ajustat, quan, a finals de juliol (i, per tant, en ple període de vacances), encara hi havia 124 expedients pendents de valorar i l'1 d'octubre ja estava previst l'inici del copagament. Les dificultats per gestionar aquests expedients també podia ser deguda a complexitats administratives, atenent els perfils de les persones a les quals s'adreça el servei. Tot plegat podria apuntar a la necessitat, en futures modificacions de recursos, **d'establir uns terminis més realistes** tant per a les persones usuàries com per als professionals referents.



2. De la decisió de l'aplicació del copagament

L'informe municipal explica diverses causes per a la implantació del copagament en el **servei d'àpats a domicili**.

D'una banda, el **servei d'àpats en companyia** fa anys que funciona amb copagament i es considerava coherent que serveis similars adreçats a una mateixa finalitat apliquessin preus públics similars.

Els preus dels àpats per a les persones usuàries del servei d'àpats en companyia (se n'informa en el web municipal) són els següents:

- Preu d'àpat per a persones usuàries amb PNC o similars: 0,50 EUR.
- Preu d'àpat per a persones usuàries amb targeta rosa gratuïta: 0,85 EUR.
- Preu d'àpat per a persones usuàries amb targeta rosa reduïda: 1,80 EUR.
- Preu d'àpat per a persones usuàries sense targeta rosa: 3,90 EUR

La quota de preu públic es calcula a partir del nombre d'àpats servits i s'estableix en 0,85 euros per àpat per a les persones que disposen de targeta rosa gratuïta. Aquesta quota queda per sota del 65% del cost de servei i és molt inferior al cost que la ciutadania dedica a la compra dels ingredients dels àpats. En aquest sentit, doncs, s'evidencia que, tot i la finalitat similar dels dos serveis, els preus dels àpats a domicili són inferiors als preus dels àpats en companyia, tal com correspon, atès que el primer que s'orienta a població en situació de més fragilitat o risc social que el segon.

D'altra banda, la implantació del preu públic persegueix la corresponsabilització de les persones usuàries amb els objectius següents:

- Frenar la demanda innecessària.
- Fer un bon ús del servei.
- Reduir el malbaratament alimentari.
- Facilitar el servei més adient (àpats a domicili o àpats en companyia en funció del perfil, no per la gratuïtat de l'un sobre l'altre).

Els arguments exposats són legítims des d'una lògica pragmàtica i des de la capacitat municipal d'organitzar els serveis que crea. En aquest punt, és important matisar que

aquest servei no està definit en la Cartera de serveis socials² de forma explícita, però sí implícita: d'una banda, quan en la definició del servei d'ajuda a domicili (punt 1.1.2.1) es diu que aquest es podrà complementar amb altres formes de servei, i, de l'altra, quan s'estableix (punt 1.1.4) l'existència dels menjadors socials. Ambdós serveis tenen la consideració de prestació garantida per a persones en risc social o dependència, o greu risc social.

Des d'aquesta perspectiva, entenem que, si bé la decisió s'ha pres dins del marge de la discrecionalitat administrativa, **correspondria a una Administració que ha de treballar d'acord amb els principis d'objectivitat i transparència en l'actuació administrativa, tal com estableix l'article 3.1 de la Llei 40/2015 del règim jurídic del sector públic, poder aportar dades objectives i quantificables que sustentessin les variables plantejades.** En l'Informe justificatiu per a l'aprovació de preus públics del servei d'àpats a domicili per a les persones grans 2025, tampoc no van aportar-se indicadors en aquest sentit.

A més, la comparativa amb el servei d'àpats en companyia és raonable, però **el perfil d'usuari dels àpats a domicili és més fràgil i té menys autonomia, fet que podria justificar un tractament diferenciat.**

Finalment, **s'ha de garantir que la corresponsabilització, tot i ser un principi fonamental per a la promoció de l'autonomia personal, tal com recull l'article 3 de la Llei 12/2007 de serveis socials, no es converteixi en una barrera d'accés per als col·lectius més vulnerables.**

3. De la informació facilitada a les persones usuàries

Segons s'exposa en l'informe municipal entregat a la Sindicatura, es va fer arribar una carta informativa a totes les persones que havien d'actualitzar la seva situació. També es diu que totes les persones havien estat informades, malgrat que no diu com, i que totes van poder escollir si mantenir el servei, modificar-ne la intensitat o donar-se de baixa, i no s'ha donat per aprovat cap pagament sense la conformitat de la persona usuària.

² Instrument que configura i inclou les prestacions de serveis que ofereix el sistema públic de serveis socials.

Considerem que, en tractar-se d'un servei per a persones en situació d'especial fragilitat o risc, **aquesta informació hauria d'haver estat molt clara i adaptada i exposar els canvis i els seus motius d'una forma accessible i entenedora per garantir que es comprenia adequadament i, alhora, amb prou anticipació.**

En aquest sentit, hem de recordar que l'article 10 de la Llei 12/2007 de serveis socials estableix el dret a rebre informació suficient i entenedora sobre els serveis i les prestacions disponibles, els criteris d'adjudicació, les prioritats per rebre'ls, i els drets i deures.

4. El dret a l'alimentació

El barem utilitzat com a referència per determinar l'accés o l'exclusió del servei d'àpats a domicili és l'índex de renda de suficiència de Catalunya (IRSC), atès que una de les condicions per accedir-hi és que la renda de la unitat familiar no superi 2,5 vegades l'IRSC.

L'IRSC estableix la quantitat mínima necessària per cobrir les necessitats bàsiques, entre les quals l'alimentació, que tota persona ha de poder satisfer amb recursos suficients. Aquest índex s'actualitza anualment mitjançant les lleis de pressupostos de la Generalitat de Catalunya i, actualment, està fixat en 778,49 euros mensuals (o 9.341,92 euros anuals).

Pel que fa al preu públic del servei d'àpats a domicili, segons l'informe municipal, es pretén que la persona usuària contribueixi parcialment al cost de les matèries primeres dels àpats que rep, ja que considera que es tracta d'una despesa que hauria d'assumir si no disposés del servei, en ser una necessitat bàsica. Per aquest motiu, es qualifica com una aportació simbòlica en relació amb la despesa habitual en alimentació diària. L'informe també subratlla que el servei no té per objecte cobrir mancances econòmiques sinó donar resposta a dificultats derivades de la manca d'autonomia personal.

Aquesta argumentació és tècnicament correcta, però considerem que no preveu totes les variables possibles.

Pel que fa a l'IRSC com a llindar d'accés, és habitual en polítiques socials perquè proporciona un llindar objectiu per valorar la capacitat econòmica. Tanmateix, presenta

limitacions, atès que no preveu la perspectiva relacional amb altres indicadors que poden aportar altres visions sobre la capacitat real de les persones per assumir costos. **Podria estudiar-se la possibilitat d'utilitzar altres indicadors, com la taxa de risc de pobresa o exclusió social AROPE (*at risk of poverty and/or exclusion*), que té en compte més factors (com la privació material i social o l'edat), per exemple.**

Pel que fa a la quota establerta, 0,85 euros per àpat (que implica un màxim de 52,70 euros mensuals per dinar i sopar set dies a la setmana, amb una mitjana estimada de 29,90 euros mensuals), **pot representar una càrrega significativa per a llars amb ingressos mínims** que han d'afrontar altres despeses com el lloguer o els costos associats a situacions de fragilitat, discapacitat³ o dependència.

A més, cal considerar que el copagament, en determinats casos, pot tenir un efecte dissuasiu en alguns col·lectius.

Cal destacar que el consistori ha manifestat el seu compromís amb el dret a l'alimentació en els darrers anys, mitjançant la Mesura de govern per una alimentació sostenible i amb l'Estratègia d'alimentació saludable i sostenible Barcelona 2030. Així mateix, en l'àmbit social, el 2017 es va elaborar el document "Model col·laboratiu per garantir el dret a l'alimentació adequada a la ciutat de Barcelona (Projecte Tractor)", en el marc de l'Acord ciutadà per una Barcelona inclusiva, que recull propostes per garantir aquest dret.

Aquests documents assenyalen que, més enllà de garantir el dret a l'alimentació, cal que aquesta contribueixi a dinàmiques més justes amb les persones, la seva salut i l'entorn. Des de la Sindicatura, considerem que **en la presa de decisions que afecten serveis vinculats a l'alimentació, a banda de criteris econòmics, s'hi ha d'incorporar una perspectiva integral que asseguri la coherència amb les línies estratègiques establertes i en permeti la traçabilitat.**

³ L'estudi "Greuge econòmic de les persones amb discapacitat de la ciutat de Barcelona", elaborat per l'Institut Municipal de Persones amb Discapacitat, amb dades del 2017, plantejava el sobrecost econòmic per a les despeses de la vida quotidiana que han de suportar les persones amb discapacitat i que augmenten a partir dels 65 anys.



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 municipal pot millorar en eficàcia.**

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

- **Recomanar a la comissionada d'Acció social** que es valori la possibilitat de reconsiderar el model actual de copagament dels àpats a domicili per tal d'introduir-hi noves variables que permetin oferir més garanties a les persones usuàries i les potencials usuàries.

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.

Aquesta resolució s'emmarca dins el compromís de l'Ajuntament de Barcelona amb els **objectius de desenvolupament sostenible (ODS)**, d'acord amb la mesura de govern sobre l'Estratègia d'impuls de l'Agenda 2030. Concretament, es relaciona amb l'objectiu **2.1 "Per al 2030, que ningú pateixi gana ni malnutrició a Barcelona"**.