

DECISIÓ DE LA SÍNDICA DE GREUGES REFERENT A L'ACTUACIÓ D'OFICI SOBRE LA GESTIÓ DE LA INTERVENCIÓ DE DIFERENTS SERVEIS MUNICIPALS EN SITUACIONS D'ACUMULACIONS PATOLÒGIQUES

TRAMITACIÓ

- El 10 de novembre de 2016 aquesta Sindicatura de Greuges va decidir obrir una actuació d'ofici per determinar l'eficàcia dels canals de comunicació interna i coordinació entre els serveis, àrees municipals i entre administracions en l'abordatge de determinades conductes i patologies que afecten persones aïllades socialment i que repercuteixen en el veïnat més proper; en definitiva, conèixer el circuit i protocol seguit als diferents serveis municipals de districte o àrees de salut, social i seguretat per detectar i treballar aquests casos.
- La comprovació del fet presumptament greujós ha comportat, en síntesi, l'estudi de les circumstàncies concurrents, l'anàlisi de la normativa aplicable i l'observació de si s'havien aplicat els principis de bona Administració per a la salvaguarda dels drets fonamentals a la ciutat. Amb aquesta finalitat, aquesta Sindicatura ha dut a terme les accions següents:
 - El 23 de novembre de 2016 es va demanar informe a la Tinença de Drets Socials, a l'Institut Municipal de Serveis Socials, a la comissionada de Salut, al comissionat de Seguretat i a la Tinença d'Ecologia, Urbanisme i Mobilitat, per tal de conèixer tant les intervencions dutes a terme com les previstes.
 - El 22 de desembre de 2016 el comissionat de Seguretat va enviar un informe del Servei de Prevenció, i Extinció d'Incendis que dona resposta a la petició efectuada per la síndica de greuges.
 - El 2 de maig de 2017 es va mantenir una entrevista amb la Direcció de Serveis d'Inspecció.
 - El 5 de maig de 2017 es va mantenir una entrevista amb la cap del Departament de Salut de l'Àrea de Drets Socials.
 - El 10 de maig de 2017 es va mantenir una entrevista amb la directora de Serveis Socials Bàsics Territorials de l'Institut Municipal de Serveis Socials (IMSS) de Barcelona.
 - El 23 de maig de 2017 es va mantenir una entrevista amb el director de Serveis de Prevenció de la Gerència de Seguretat i Prevenció.
 - El 24 de maig de 2017 l'Àrea d'Ecologia, Urbanisme i Mobilitat va enviar un informe que no incloïa tota la informació sol·licitada per la síndica de greuges.
 - El 14 de juny de 2017 es va reclamar al comissionat de Seguretat els informes de la Guàrdia Urbana de Barcelona i del Servei de Prevenció.
 - El 21 de juny de 2017 es va demanar una ampliació de l'informe rebut a l'Àrea d'Ecologia, Urbanisme i Mobilitat.
 - El 14 de juliol de 2017 el comissionat de Seguretat va enviar l'informe de la GUB reclamat.
 - El 20 de juliol de 2017 es va rebre l'ampliació d'informació sol·licitada a l'Àrea d'Ecologia, Urbanisme i Mobilitat.
 - El 20 de juliol de 2017 es va reclamar l'informe sol·licitat a l'Àrea de Drets Socials, l'Institut Municipal de Serveis socials i a la comissionada de Salut.
 - El 14 de desembre de 2017 es va mantenir una reunió amb la cap del Departament de Salut, la directora de Coordinació i Projectes Estratègics de Coordinació de Territori de la Gerència Municipal i el tècnic responsable de coordinar el projecte del protocol de persones acumuladores patològiques.

- El 14 de febrer de 2018 la tinenta d'alcaldeessa de Drets Socials va enviar un informe elaborat per l'Institut Municipal de Serveis Socials que no dona resposta a la informació sol·licitada.
- El 14 de febrer de 2018 es va reclamar novament l'informe sol·licitat a la comissionada de Salut.
- El 19 de juny de 2018 es va sol·licitar informació de la implantació experimental del protocol en dos districtes i es va sol·licitar una reunió d'actualització del procés.
- El 31 d'octubre de 2018 es va reclamar de nou l'informe sol·licitat a l'Àrea de Drets Socials.
- El 8 d'abril de 2019 es va mantenir una reunió amb la cap del Departament de Salut, la directora de Coordinació i Projectes Estratègics de Coordinació de Territori de la Gerència Municipal i el tècnic responsable de coordinar el projecte del protocol de persones acumuladores patològiques.
- El 20 de maig de 2019 es va reclamar per darrera vegada informació a l'Àrea de Drets Socials i a la comissionada de Salut.
- Durant els següents mesos la Sindicatura ha estat pendent de l'evolució de la implantació del protocol.

CONSIDERACIONS

Objecte de l'actuació

En els darrers anys, des de la Sindicatura de Greuges de Barcelona s'ha tingut coneixement de situacions de persones acumuladores (síndrome d'acaparament compulsiu o trastorn per acumulació d'objectes, també conegut com a síndrome de Diògenes, o animals (síndrome de Noé), en un entorn de deteriorament personal i material important, de les quals elles mateixes i els veïns de l'entorn més immediat pateixen les conseqüències de formes diverses.

S'ha pogut observar que la intervenció municipal en aquests casos ha estat diferent en funció dels districtes en els quals es produïen, alhora que s'ha constatat una dilació important en la resolució d'aquests.

Per aquests motius, es planteja una actuació d'ofici que permeti fer una radiografia actual dels diferents serveis implicats i dels circuits, mitjans i protocols emprats, així com per detectar, si fos el cas, els aspectes a millorar.

Es reitera la petició d'informar sobre l'existència d'algun protocol per intervenir en les situacions generades per persones acumuladores i els mitjans previstos, i informar també de les coordinacions que s'estableixen entre els diferents serveis i districtes de la ciutat.

Per disposar de la visió de tots els equips i serveis que intervenen en aquest tipus de situacions, se sol·licita informació als organismes següents, per tal que informin del tipus d'intervenció que fan en els casos d'aquestes característiques, si disposen de protocols interns i si participen en protocols de coordinació amb altres serveis:

- Tinència d'Ecologia, Urbanisme i Mobilitat; concretament l'actuació del Servei de Neteja i les directrius del Servei d'Inspecció als diferents departaments d'inspecció dels districtes.
- Comissionada de Salut, sobre com actua la xarxa de salut dels Centres d'Atenció Primària i els centres de salut mental.
- Institut Municipal de Serveis Socials, de qui depenen els serveis socials bàsics de cada barri.

- Comissionat de Seguretat perquè informi de la Guàrdia Urbana, del Servei de Prevenció i Extinció d'Incendis i Salvament i del Servei de Prevenció, ja que disposa de personal tècnic de prevenció en tots els districtes.

Posició municipal

Tinença d'Ecologia, Urbanisme i Mobilitat

Des de la Gerència Adjunta de Medi Ambient i Serveis Urbans informen que existeixen dues línies d'actuació davant les persones acumuladores, condicionades a la tinença o no d'animals. En el cas que no hi hagi presència d'animals, actua la Direcció de Serveis de Neteja i Gestió de Residus, i l'actuació la determina la ubicació de l'acumulació; si és un immoble de propietat privada, només s'intervé únicament i exclusivament per ordre judicial i en coordinació prèvia amb el protocol de Salut Pública per tal que, abans de procedir a la neteja de l'immoble, actui primer el seu Servei de Desinfecció. En el cas de solars privats, s'intervé a petició del districte corresponent i de forma subsidiària.

En el cas de presència d'animals, és la Direcció de Serveis de Drets dels Animals qui lidera l'actuació, sota el criteri del seu personal tècnic veterinari. Aquesta intervenció quedarà determinada per la voluntat de la persona que viu a l'immoble. Si autoritza la intervenció dels professionals, s'estableix una actuació conjunta amb la Guàrdia Urbana, el tècnic de Prevenció i els serveis socials del districte corresponent, i s'assumeix l'atenció dels animals de qualsevol espècie. Si no s'aconsegueix l'autorització, sempre que les condicions en què es trobi l'habitatge o local posin en perill la salut o benestar dels animals, s'incoa un expedient de comís i es posen els animals sota la tutela de l'Ajuntament.

Per la seva part, la Direcció d'Inspecció de Serveis reconeix la necessitat de crear un protocol homogeni d'actuació a tots els districtes de la ciutat.

Comissionada de Salut

En la documentació entregada el mes d'abril de 2019, s'inclou un document elaborat per l'Agència de la Salut Pública de Barcelona i el Consorci Sanitari de Barcelona anomenat "El trastorn d'acumulació. Una perspectiva de salut pública 2018" en què es defineix el trastorn, l'impacte en la salut pública de la comunitat i com es pot abordar la persona que pateix aquest trastorn, entre altres aspectes. Fa referència a la necessitat d'establir coordinacions amb equips multidisciplinaris del territori però no planteja l'existència de cap protocol. Amb tot, aquesta informació no dona resposta a les qüestions plantejades.

Institut Municipal de Serveis Socials

Davant la manca d'un protocol de detecció i d'intervenció vers les persones que presenten conductes acumuladores, l'Àrea de Drets Socials va iniciar una recerca aplicada entre els serveis socials de Barcelona i la Universitat de Barcelona, anomenada Trànsit, consistent a identificar i analitzar els casos de serveis socials que presentaven conductes d'acumulació patològica per tal de dotar els i les professionals d'una metodologia d'intervenció unificada que permetés augmentar l'eficàcia de l'abordatge de casa cas. Aquesta recerca va abastar el trienni 2013-2016 i es va basar en 150 casos, alguns dels quals presentaven problemes de salut mental, d'altres no, i d'altres algun tipus de discapacitat.

Fruit d'aquesta recerca es van elaborar unes conclusions i una "Guia bàsica de suport a les professionals de serveis socials bàsics per a la intervenció en persones amb conductes d'acumulació patològiques".

Les conclusions que es derivaven d'aquest estudi eren, entre d'altres, que la major part de les persones que pateixen aquest trastorn no accepten la intervenció municipal, i l'accés a l'habitatge queda condicionat a la seva voluntat o bé per l'autoritat sancionadora dels serveis d'inspecció dels districtes. Aquesta intervenció pot ser infructuosa i haver-se de derivar a l'autoritat judicial. En el cas de detectar factors de malaltia mental o presència d'indicadors de demència, es treballa amb els equips de salut mental per constatar-ho i iniciar els tràmits d'incapacitació al jutjat corresponent. Els processos judicials, tant per autoritzar l'accés a un habitatge com per tramitar una incapacitació, requereixen el seu temps i la intervenció resta aturada a l'espera de la resolució judicial. Per tal de reduir el risc per a la mateixa persona i per a la comunitat, i un cop es disposa de l'autorització judicial si la persona no accedeix a la intervenció a vegades es prescriuen, des de diferents serveis, neteges de xoc. Aquest línia d'intervenció no permet assolir la solució definitiva. Només resol de forma temporal i efímera la situació, perquè les persones tendeixen a repetir patrons de conducta i recauen en l'acumulació poc temps després de la intervenció. A més comporta la consegüent frustració del veïnat i la impossibilitat d'intervenir amb la persona acumuladora.

Per aconseguir l'èxit de les actuacions i la seva prevalença, és necessària i imprescindible la col·laboració de les comunitats de veïns, atès que cal vincular de nou la persona acumuladora amb el veïnat, més enllà de les queixes i denúncies. Actualment existeixen espais de treball coordinat i periòdic establerts entre diferents agents: Institut Municipal de Serveis Socials-districtes (gerent, Guàrdia Urbana, Departament de Llicències i Inspecció, tècnics de Prevenció), oficines d'Habitatge, on s'analitzen els casos més complexos i se cerquen estratègies d'intervenció conjunta.

L'Institut Municipal de Serveis Socials considera que, i treballa en aquesta línia, cal reforçar la col·laboració entre els serveis d'inspecció dels districtes, la Guàrdia Urbana i els serveis socials; i entre els serveis de salut, salut mental i els jutjats d'incapacitacions per donar una resposta més acurada a aquestes problemàtiques.

Comissionat de Seguretat

El Servei de Prevenció i Extinció d'Incendis i Salvament-SPEIS informa que en el decurs d'una intervenció, quan es detecta una situació d'acumulació d'objectes o d'animals en un domicili particular, el SPEIS aplica un procediment acordat amb el Centre d'Urgències i Emergències Socials de Barcelona (CUESB).

La Guàrdia Urbana de Barcelona informa que el cos disposa del "Protocol per sol·licitar la col·laboració al Centre d'Urgències i Emergències Socials de l'Ajuntament de Barcelona" en el qual es basen quan l'actuació ho requereix.

La Direcció de Prevenció explica que el rol del personal tècnic de prevenció dels districtes és l'abordatge de les situacions produïdes per acumuladors d'objectes o animals al domicili, i està condicionat per les instruccions que reben de les direccions de qui depenen, concretament de les direccions de Serveis a les Persones i al Territori de cada districte. En molts districtes, les direccions han encomanat al personal tècnic de prevenció la tasca de concentrar la informació i de forma especial el contacte amb el veïnat de la persona acumuladora d'objectes i/o animals.

Sense que existeixi un protocol homogeni de ciutat, en la majoria de districtes hi ha certa coincidència en els rols dels diferents operadors. En aquest sentit, i després d'haver fet un recull de les diferents estratègies territorials, en general el rol del personal tècnic de prevenció se centra a ser referent i interlocutor amb els qui fan la petició d'intervenció, fer una recerca d'informació dels serveis i, a voltes, liderar espais de treball i vetllar per la coordinació dels serveis.

Tot i aquesta certa homogeneïtzació de rols, valoren la importància de comptar amb un protocol d'actuació acordat que doni suport als departaments implicats, alhora que delimiti i defineixi actuacions i responsabilitats.

Normativa aplicable

L'article 103 de la Constitució espanyola estableix que l'Administració pública serveix amb objectivitat els interessos generals i actua d'acord amb els principis d'eficàcia, jerarquia, descentralització, desconcentració i coordinació, amb submissió plena a la llei i al dret.

L'article 68 de la Llei 15/1990, de 9 de juliol, d'ordenació sanitària de Catalunya, estableix que en el marc sanitari públic de Catalunya, els ajuntaments són competents per prestar els serveis necessaris per al control sanitari d'edificis i llocs d'habitatge i de convivència humana.

La Llei 22/1998, de 30 de setembre, de la Carta Municipal de Barcelona, en el seu article 103.tercer.f. estableix com una àrea d'actuació en matèria de sanitat i salut pública el control sanitari d'edificis i llocs d'habitatge i convivència humana.

L'article 30 de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, estableix que els propietaris dels immobles l'ús principal dels quals sigui residencial els han de conservar i rehabilitar de manera que sempre estiguin en condicions d'ús efectiu i adequat.

La Llei 18/2009, de 22 d'octubre, de salut pública de Catalunya, estableix que els ajuntaments tenen competències en matèria de control sanitari d'edificis, habitatges i llocs de convivència humana.

L'article 197 del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme, estableix que les persones propietàries han de complir els deures de conservació i rehabilitació per tal de garantir les condicions objectives d'habitabilitat dels habitatges, i el mateix article habilita l'Administració per adoptar qualsevol de les mesures d'execució forçosa en cas d'incompliment injustificat de les ordres d'execució.

L'article 1 de la Llei 12/2007, de serveis socials, estableix que és objecte d'aquesta llei aconseguir que els serveis socials es prestin amb els requisits i els estàndards de qualitat òptims necessaris per garantir la dignitat i la qualitat de vida de les persones. L'article 3, que regula la finalitat dels serveis socials, posa èmfasi en la garantia d'assegurar el dret a viure dignament amb la cobertura tant de les necessitats bàsiques com de les socials i que s'adrecen a la prevenció de situacions de risc i a la compensació de dèficits de suport social i econòmic. L'article 5 afirma que el sistema de serveis socials s'ha de fonamentar en l'actuació coordinada entre els diversos sistemes de benestar social, que inclouen l'educació, la salut, les pensions, el treball i l'habitatge, entre les administracions públiques i entre aquestes i la societat civil

organitzada, amb la finalitat d'establir actuacions coherents i programes d'actuacions conjunts.

D'altra banda, la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat, signada per l'Ajuntament de Barcelona, estableix en l'article V.2 que totes les persones tenen dret que els procediments es tramitin de manera àgil, d'acord amb els criteris d'eficàcia, eficiència i servei a la ciutadania, i que finalitzin amb una resolució expressa i motivada en els terminis legalment previstos. L'article IV.1 diu que els col·lectius i ciutadans i ciutadanes més vulnerables tenen dret a gaudir de mesures específiques de protecció. L'article XVI.1 fa referència al fet que tots els ciutadans i ciutadanes tenen dret a un habitatge digne, segur i salubre. Finalment, l'article XVII compromet totes les ciutats signatàries, per mitjà d'accions en l'àmbit econòmic, cultural, social i urbanístic, a contribuir de manera global a promoure la salut de tots els seus habitants amb la seva participació activa.

D'altra banda, l'article 41 de la Carta Europea dels Drets Fonamentals recull la bona Administració com a principi rector de l'actuació de les administracions públiques.

L'article 12.1 de la Carta de ciutadania. Carta de drets i deures de Barcelona estableix que totes les persones tenen el dret i el deure de mantenir una convivència pacífica i de respectar els drets i les llibertats dels altres.

Valoració i conclusions

La síndica de greuges tenia coneixement, per diverses queixes en què havia intervingut, que, segons el districte on s'hagués denunciat la presència d'una persona acumuladora patològica, l'actuació municipal determinava que intervinguessin uns serveis que en altres territoris no eren requerits, per la qual cosa es podia constatar que l'Ajuntament de Barcelona no disposava d'un model d'actuació a tota la ciutat. Fins aquell moment, la intervenció requeria en professionals de determinats àmbits que no tenien atorgada la capacitat de decisió per reorientar el cas. Si no es comptava amb la voluntarietat de la persona afectada, difícilment s'incidia en la patologia detectada i la coordinació entre serveis depenia dels acords als quals s'hagués arribat entre els responsables del districte. La manca de col·laboració entre departaments sovint derivava en l'abstenció de qualsevol intervenció i, en els casos en què es podia comptar amb certa voluntarietat de la persona acumuladora, el treball es basava a generar un vincle entre la persona i el professional amb l'objectiu d'arribar al reconeixement de la patologia i l'autorització per començar a higienitzar l'habitatge, casos no gaire nombrosos. Aquest va ser el punt de partida d'aquesta actuació d'ofici.

L'Institut Municipal de Serveis Socials explicava que, de resultes d'un estudi realitzat amb la Universitat de Barcelona durant el període 2013-2016, havia elaborat una guia de suport als i les professionals dels serveis socials bàsics i s'havia arribat a un seguit de conclusions-reflexions on s'esmentaven els diferents serveis que havien d'intervenir segons les característiques que presentés la persona acumuladora. Ja s'apuntava també la necessitat de reforçar la col·laboració entre aquests serveis intervinents però no s'havia avançat més. De la resta d'organismes consultats, alguns disposaven de circuits parcials d'intervenció, d'altres reconeixien obertament la necessitat d'homogeneïtzar a nivell de ciutat el que s'estava fent en alguns districtes i d'altres que reconeixien obertament que les intervencions quedaven condicionades per la direcció del districte.

A partir de l'inici de l'expedient d'ofici, les sol·licituds d'informació cursades a diferents serveis i departaments implicats en l'atenció a persones amb patologia d'acumulació compulsiva i les entrevistes mantingudes amb els responsables d'aquests organismes, la Gerència Municipal va impulsar un grup de treball amb l'objectiu d'homogeneïtzar, actualitzar i implantar a la ciutat un protocol d'atenció a les persones acumuladores patològiques, en el qual va incloure la xarxa de salut, que fins aleshores no en formava part.

El grup de treball l'han format tècnics de serveis socials, de salut, de districtes i dels serveis d'inspecció. Després de gairebé dos anys de debat, d'experiències pilot, revisions i valoracions, a finals de la primavera del 2019, el treball s'ha donat per conclòs i s'ha validat el protocol amb seus els circuits, s'han identificats els equips intervinents i els seus responsables, s'ha implantat a tots els districtes i el calendari de valoració i de propostes de millora.

El circuit de recepció de casos convergeix en un equip gestor creat a cada districte, que serà el que verificarà l'acumulació i determinarà si s'està davant una persona acumuladora patològica i s'ha d'iniciar la intervenció municipal. Aquest equip gestor, està format pel gerent o gerenta del districte, el tècnic o tècnica de prevenció i un o una representant de la Direcció de Serveis de Llicències i Inspecció, dels Serveis de Salut, dels Serveis Socials, de la Guàrdia Urbana, dels Serveis Jurídics i de la Gerència del districte. Opcionalment i si es té coneixement de la presència d'animals, també hi participarà un o una representant de l'Oficina de Protecció d'Animals de Barcelona (OPAB).

L'altre circuit, anomenat *matriu d'intervenció*, diferencia si es tracta d'una intervenció que compta amb la voluntarietat de la persona acumuladora o bé sense aquesta col·laboració, i determina, segons sigui el cas, els canals per accedir a la persona o al domicili, els recursos a utilitzar, el seguiment de l'evolució de la persona i el seu trastorn fins a dos anys.

Aquesta Sindicatura valora molt positivament que l'Ajuntament de Barcelona hagi establert un model d'intervenció igual per a tota la ciutat per complir amb l'article 41 de la Carta Europea dels Drets Fonamentals, que recull la bona Administració com a principi rector de l'actuació de les administracions públiques. Es vol destacar especialment la integració dels serveis de salut en aquest nou model d'atenció a persones amb patologia acumuladora. Els centres d'atenció primària-CAP són serveis d'ús habitual d'una bona part de la ciutadania i, per tant, els seus professionals poden detectar persones que presentin aquesta patologia i que no estiguin dins del circuit habitual d'atenció municipal. Així mateix, incloure els centres de salut mental facilitarà la coordinació entre els serveis que poden estar atenent persones que ja reben atenció mèdica especialitzada, i permetrà establir millor les pautes d'intervenció.

Tots els expedients en què s'ha intervingut des d'aquest organisme, han estat iniciats per les queixes del veïnat d'una persona que patia el trastorn d'acumulació i que repercutia de forma negativa en la convivència de les diferents famílies de la mateixa finca. En aquest sentit, és ben cert que la intervenció s'ha de fer en la persona que genera aquest problema de convivència, però no es pot oblidar la resta de ciutadans i ciutadanes que comparteixen espais comuns amb ella i pateixen les conseqüències directes del seu trastorn: brutícia, males olors, insectes, por que es declari un incendi... En aquest nou model d'intervenció, es troba a faltar l'atenció o interlocució amb el veïnat. De la mateixa manera que en l'informe de l'Institut Municipal de Serveis socials es diu que **“per aconseguir l'èxit de les actuacions i la seva prevalença, és necessària i imprescindible la col·laboració de les comunitats de veïns, atès que cal vincular de nou a la persona acumuladora amb el veïnatge més enllà de les queixes i**

denúncies”, des d’aquesta Sindicatura es considera que caldria debatre, en la propera revisió del protocol, sobre el paper del veïnat en la intervenció i la conveniència d’establir un dels serveis actuants com el seu referent.

En la documentació lliurada pels responsables del projecte, s’anunciava que la implantació a tots els districtes seria a partir del mes de març de 2019. S’ha consultat el portal documental de consulta per als professionals de serveis socials i no s’ha trobat cap referència al protocol i la documentació generada. Aquesta absència introdueix dubtes de com s’ha divulgat el protocol en cada un dels serveis implicats per garantir que tots els professionals afectats tinguin coneixement del seu contingut i de quina ha de ser la seva actuació.

Per aquests motius, la síndica de greuges emet les següents

RECOMANACIONS

- Vetllar per tal que les persones que conviuen en la mateixa comunitat de veïns i veïnes amb una persona acumuladora patològica siguin escoltades i ateses per algun dels serveis implicats en el protocol.
- Garantir que tots els professionals dels serveis implicats tindran accés a la documentació elaborada pel grup de treball (protocol, procediments, etc.).

Aquesta decisió es comunicarà als òrgans municipals competents i se’n donarà compte al Plenari del Consell Municipal en l’informe anual reglamentari.

Barcelona, 10 de desembre de 2019