

Informe al Parlament 2023

Resum executiu

“L’Administració no està prou preparada per a la Catalunya dels vuit milions”

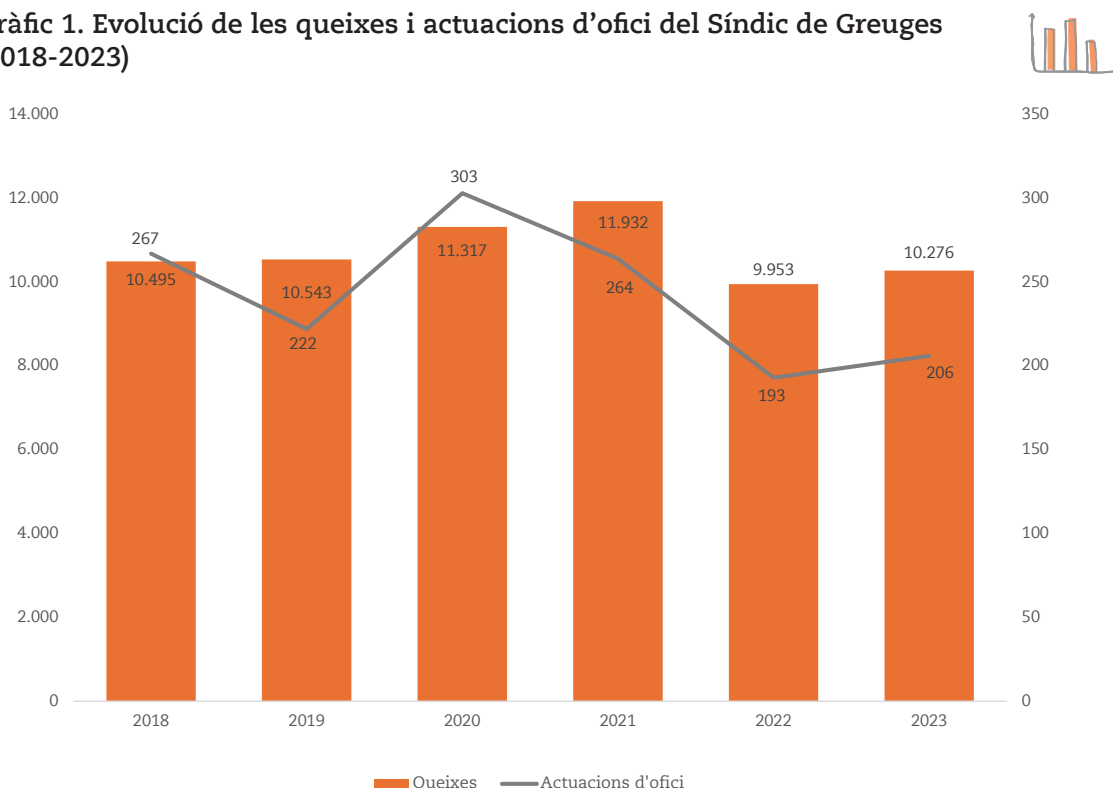
El Síndic de Greuges presenta anualment al Parlament de Catalunya l’informe que detalla les actuacions fetes durant l’any.

Durant el 2023 s’ha consolidat l’impuls iniciat l’any anterior de tractar les queixes i les actuacions d’ofici des d’una perspectiva més transversal, global i transformadora, i donar un enfocament integral al problema que ens trasllada la persona interessada.

Amb la voluntat que la institució esdevingui una eina transformadora de l’Administració i de les seves polítiques públiques, l’informe d’enguany no recull només l’activitat interna de la institució, sinó que conté també una anàlisi dels principals problemes que pateixen les persones que viuen a Catalunya i de la capacitat de les administracions de donar-hi resposta.

Enguany, s’han adreçat a la institució 17.992 persones i s’han iniciat 21.938 actuacions, entre queixes, consultes i actuacions d’ofici. El nombre de queixes rebudes s’ha estabilitzat al voltant de les 10.000 anuals, després de l’increment experimentat durant la pandèmia.

Gràfic 1. Evolució de les queixes i actuacions d’ofici del Síndic de Greuges (2018-2023)



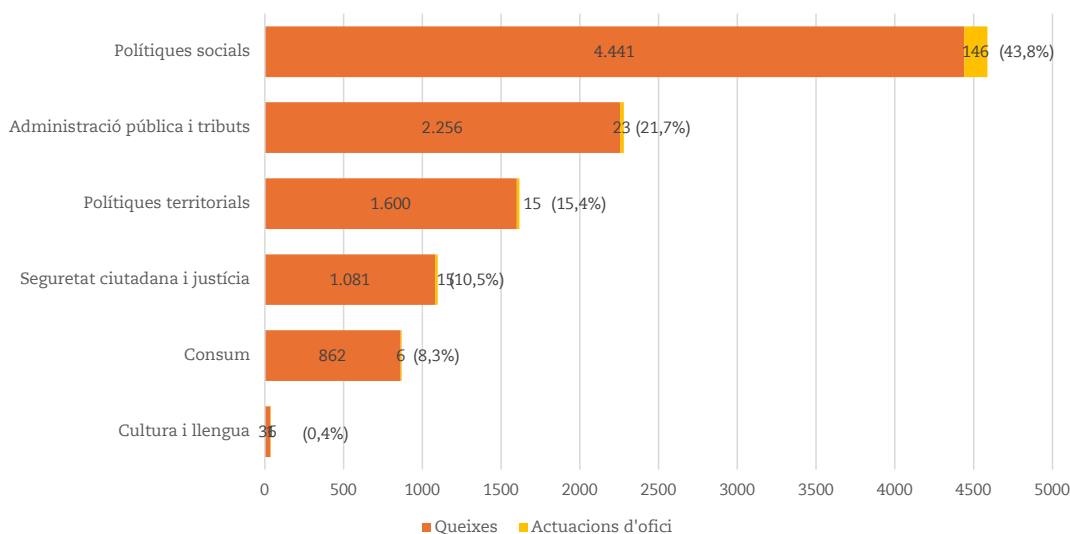
Font. Síndic de Greuges.

1. Els cinc principals reptes derivats del context social a Catalunya

► La prevalença de queixes en l'àmbit de les polítiques socials assenyalen les dificultats de les administracions de donar respostes adequades a les necessitats socials de la població.

Les polítiques socials constitueixen el principal àmbit d'intervenció de la institució, i representen el 43,8 % del volum total de queixes i actuacions d'ofici iniciades, seguint la tendència dels darrers anys.

 Gràfic 2. Queixes i actuacions d'ofici del Síndic de Greuges per matèries (2023)



Font. Síndic de Greuges.

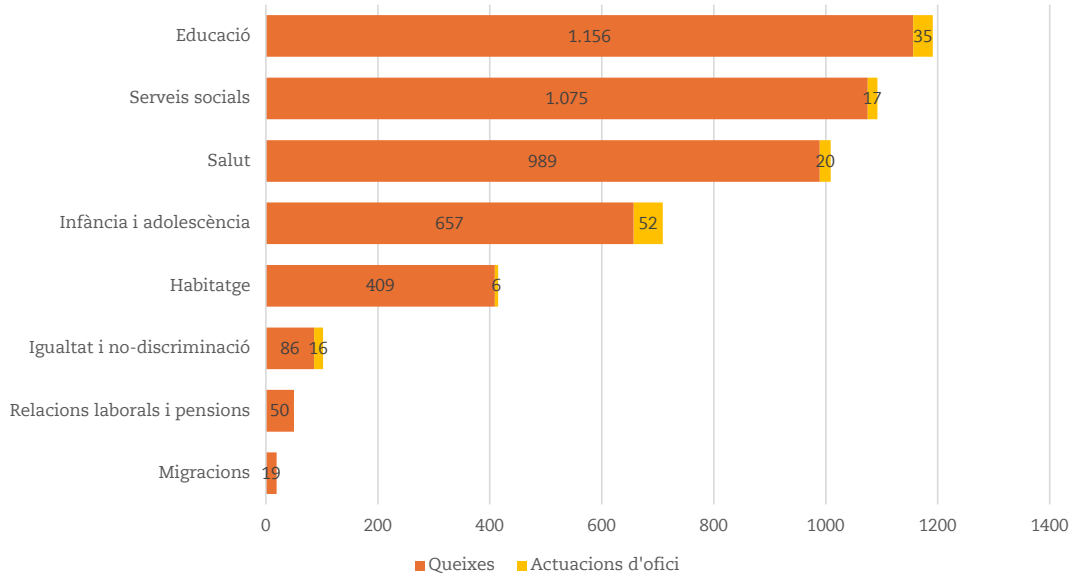
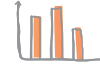
En aquest àmbit, destaquen les queixes d'educació, de serveis socials i de salut.

■ La majoria de queixes d'educació estan relacionades amb l'admissió, la programació de l'oferta i la segregació escolar (23,6 %), la situació en què es troben els equipaments (16,6 %) i l'educació inclusiva (10,7 %).

■ Les queixes de serveis socials tenen a veure fonamentalment amb la manca de resolució o el desacord amb la resolució de prestacions i ajuts (62,6 %) i amb la insuficiència de places en serveis residencials (8,1 %).

■ En l'àmbit de la salut el principal motiu de queixa té a veure amb el tracte rebut i la informació (43 %) i amb les llistes d'espera (23 %).

Gràfic 3. Queixes i actuacions d'ofici del Síndic de Greuges en política social (2023)



Font. Síndic de Greuges.

El segon àmbit d'actuació de la institució és el d'Administració pública, que inclou queixes en matèria de funció pública –especialment arran dels processos d'estabilització que han tingut lloc darrerament– i de procediment administratiu –per la lentitud de l'Administració a resoldre els procediments i la necessitat d'oferir més acompanyament a les persones per fer els diferents tràmits.

L'informe aborda les cinc principals transformacions socials que afecten Catalunya i els reptes que plantegen per a les polítiques públiques.

1.1. El creixement demogràfic i el repte del dimensionament i la qualitat dels serveis

► La població de Catalunya ha augmentat la seva població en quasi dos milions de persones en el període 2000-2023, amb un increment del 27,8 % (per sobre de la mitjana espanyola, que és del 17,2 %, i de la mitjana de la UE, que era del 4,3 % el 2022), i se situa entre els països amb un creixement demogràfic més elevat al llarg de les dues darreres dècades.

Aquest creixement ha augmentat la pressió assistencial sobre els diferents programes i serveis públics i ha obligat l'Administració a incrementar substancialment en un període curt de temps la seva capacitat d'intervenció per poder donar resposta a l'augment de la demanda.

Tant la pressió assistencial creixent com el ràpid desplegament de les polítiques públiques per efecte del creixement demogràfic poden generar efectes negatius sobre la qualitat dels serveis:

- En l'àmbit de l'educació, el creixement de l'alumnat en les dues darreres dècades (del 38,4 %, molt per sobre de la mitjana estatal, que és del 13,7 %, i de l'europea, que és del -8,0 %) ha comportat haver d'augmentar de manera ràpida i significativa la provisió de professorat sense mecanismes prou sòlids per garantir-ne la formació. **El març de 2023, el 15,1 % de les baixes es no se substituïen.**

- En l'àmbit de la salut, el sistema sanitari públic té dificultats per garantir la cobertura de determinades especialitats per la insuficiència de personal mèdic.

1.2. El fet migratori i el repte de la cohesió social

Amb les taxes de natalitat més baixes des de fa dècades, **una part molt significativa d'aquest creixement demogràfic ha estat protagonitzat per persones d'origen migrant procedents de l'estranger (el 71,2 % del total).**

El fet migratori a Catalunya té un pes més important que en el conjunt de l'Estat o de la Unió Europea: actualment, **el 16,3 % de la població catalana té nacionalitat estrangera, per sobre de la mitjana estatal (11,7 %) i europea (8,4 %).**

Les desigualtats socials que pateix la població d'origen migrant fan que tingui un accés desigual a les diferents oportunitats de benestar social i que tingui limitades les possibilitats d'integració.

La població de nacionalitat estrangera, malgrat tenir més precarietat, accedeix menys als serveis públics i es beneficia menys dels ajuts de l'Administració:

- Té més del triple de risc de pobresa (50 % enfront del 14,7 % de la població de nacionalitat espanyola).

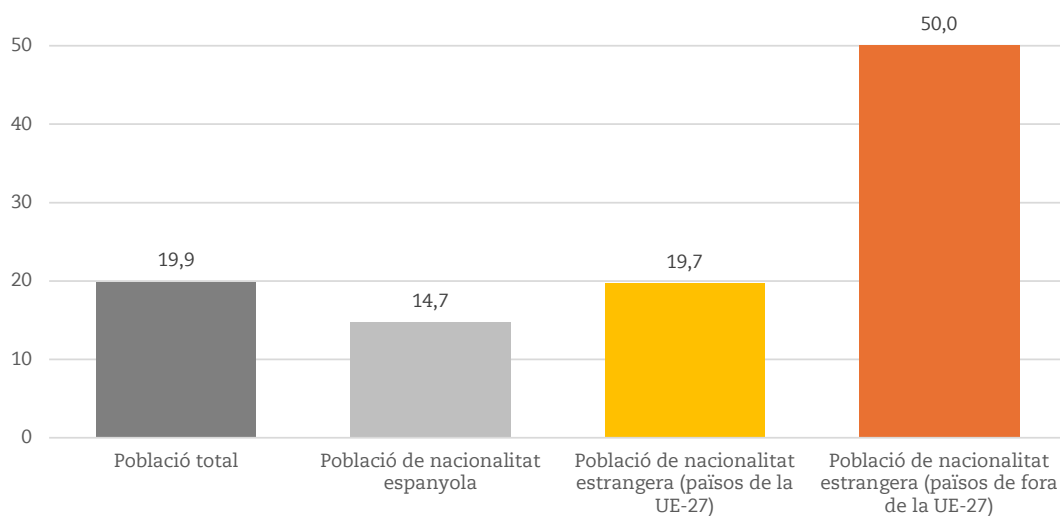
- Té més del doble de taxa d'atur (16,6 % enfront del 8,2 %).

- Té més del doble de dificultats d'accedir a l'habitatge (el 29 % de la població estrangera està inscrita al Registre de sol·licitants d'habitatge amb protecció oficial, enfront del 13,2 % de la població de nacionalitat espanyola).

- Accedeix dues vegades menys a les prestacions socials: **la població estrangera en situació de risc de pobresa tendeix a percebre menys la prestació de la renda garantida de ciutadania (RGC) (3,7 %) que la població de nacionalitat espanyola que es troba en la mateixa situació (7,5 %).**

- Accedeix prop de tres vegades menys a l'educació infantil de primer cicle (14,9 % enfront del 52,4 %) i té prop de tres vegades més d'abandonament escolar prematur (38,2 % enfront del 13,0 %).

Gràfic 4. Taxa de risc de pobresa per nacionalitat a Catalunya (2022)



Font. Institut d'Estadística de Catalunya (Idescat).

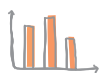
Taula 1. Nombre de beneficiaris de la renda garantida de ciutadania per perfil social a Catalunya (2022, 2023)



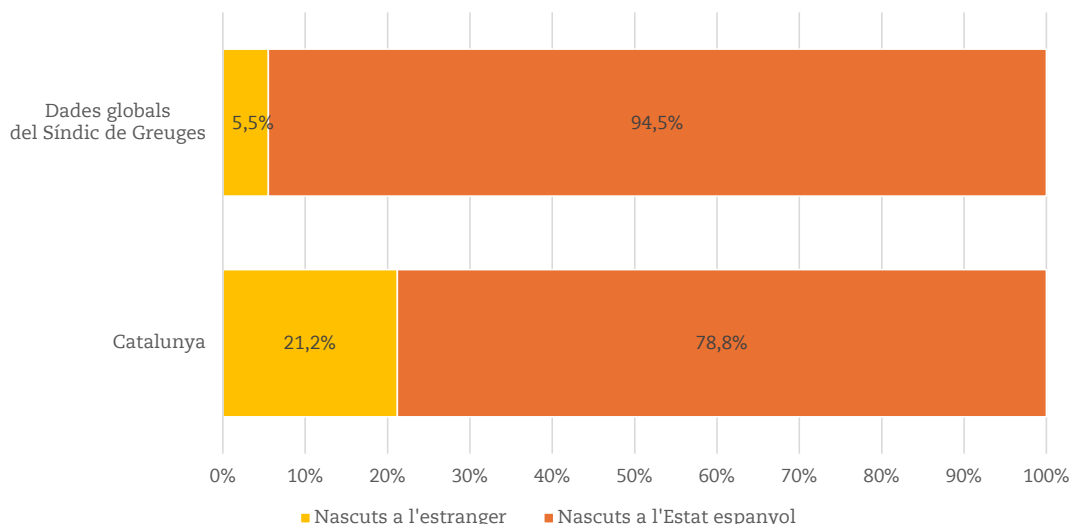
Titulars del col·lectiu activable laboralment	Titulars 2022	% sobre total destinataris / titulars	% sobre població	% sobre població en risc de pobresa	Titulars 2023 (novembre)
Total	54.047	100,0	1,20	6,0	51.771
Nacionalitat espanyola (amb DNI)	39.320	72,8	1,10	7,5	37.874
Nacionalitat estrangera (amb NIE)	14.727	27,2	1,59	3,7	13.897

Font. Direcció General de Prestacions Socials del Departament de Drets Socials.

Malgrat la situació que pateixen, els col·lectius vulnerables tendeixen a fer menys ús de la institució del Síndic de Greuges a l'hora de defensar els seus drets. Així, per exemple, la població nascuda a l'estranger només presenta el 5,5 % de les queixes, per sota del seu pes demogràfic (21,2 %).



Gràfic 5. Percentatge de queixes presentades al Síndic de Greuges per lloc de naixement de qui presenta la queixa (2023)



Font. Síndic de Greuges.

Conscients que les persones nascudes a l'estranger no solen adreçar-se a la institució per exposar les seves queixes, sovint perquè desconeixen aquest recurs, s'han obert més actuacions d'ofici per estudiar problemàtiques que els afecten especialment (el 72,8 % de les actuacions d'ofici l'any 2023, per sobre del 67,9 % corresponent a l'any 2022).

1.3. L'empobriment de la població i el repte de l'ascensor social

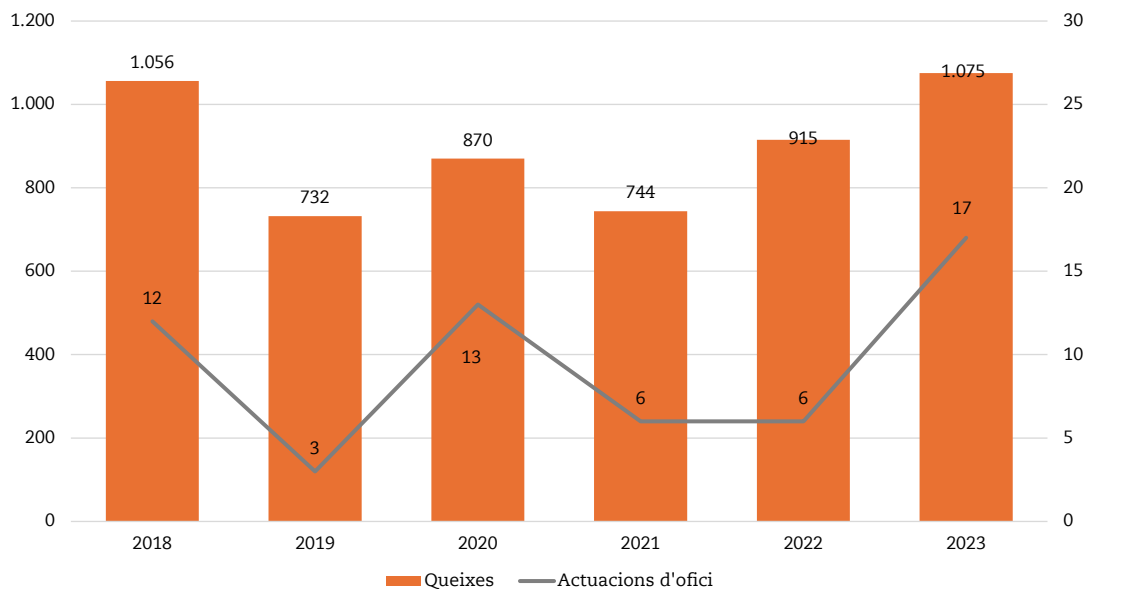
► Les dues darreres dècades, s'ha produït un empobriment de la població per efecte de les crisis econòmiques de 2008 i de la pandèmia, i també per efecte d'una conjuntura global que ha contribuït a augmentar la inflació.

■ Tenint en compte la inflació, en el període 2010-2021 s'ha reduït el producte interior brut (PIB) per càpita un 3,9 %, i el salari brut mitjà, un 2,2 % (tot i que a preus corrents hagi augmentat). El cost de la vida ha augmentat per sobre de les rendes de les famílies.

Catalunya se situa entre els països europeus amb una taxa de privació material i social severa més elevada (8,0 % l'any 2022), lleugerament superior a la mitjana estatal (7,7 %) i a la de la Unió Europea (6,7 %). Tanmateix, alguns indicadors han millorat els darrers anys, com ara la taxa d'atur o el nombre de beneficiaris de l'RGC, que s'han reduït.

Pel que fa l'actuació del Síndic de Greuges, d'ençà de la pandèmia ens trobem amb una tendència creixent de les queixes sobre les actuacions dels serveis socials davant de situacions de vulnerabilitat.

Gràfic 6. Queixes i actuacions d'ofici del Síndic de Greuges en l'àmbit de serveis socials (2018-2023)



Font. Síndic de Greuges.

1.4. L'envelliment de la població i el repte de la sostenibilitat de l'estat del benestar

► En dues dècades, la població més gran de seixanta-cinc anys ha passat del 17,2 % corresponent a l'any 2003 al 19,4 % de l'any 2023. La projecció és que l'any 2050 aquesta proporció hagi crescut fins al 28,9 %. L'any 1980 el pes de la gent gran era de l'11 %.

L'envelliment de la població augmenta les necessitats d'atenció a les quals ha de fer front l'Administració i redueix el pes de la població que contribueix a finançar les prestacions socials.

Les baixes taxes de natalitat accentuen l'envelliment de la població i dificulten la renovació demogràfica necessària per garantir el sosteniment futur del nostre estat del benestar. En positiu destaquem que el fet migratori, protagonitzat per població en edat laboralment activa i amb taxes de natalitat més elevades, permet contenir el creixement de l'índex de dependència de la gent gran.

En una societat que cada vegada té més persones grans, cal posar l'accent sobre l'edatisme, que parteix del supòsit que les persones grans han perdut capacitats, aporten poc valor social, no poden prendre decisions i són una molèstia.

■ L'edatisme té greus conseqüències per a les persones grans i per a la societat en general: impacta negativament en la salut i el benestar de les persones i pot comportar des de l'exclusió social i laboral fins a la falta de consideració en l'accés a serveis o a l'atenció mèdica.

1.5. El canvi climàtic i el repte de la sostenibilitat

El creixement demogràfic també ha suposat un increment de la producció i del consum, la qual cosa ha augmentat l'ús de combustibles fòssils, la generació de residus i l'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle, entre d'altres. En paral·lel, s'ha avantposat el model de progrés econòmic a qualsevol impacte mediambiental a escala global. La suma d'aquests factors ha propiciat el canvi climàtic, amb fenòmens meteorològics com sequeres, inundacions i onades de calor.

■ Des del 1950, la temperatura mitjana de Catalunya ha augmentat en 1,8 °C. Els anys 2022 i 2023 van ser els més càlids d'aquest període. Si prenem com a referència el mes d'agost, la temperatura mitjana en el període 1991-2020 a la ciutat de Barcelona va ser de 18,1 °C, mentre que en el període 2021-2023 la mitjana s'ha situat en els 25,8 °C.

■ L'increment de la temperatura mitjana ha anat acompanyat d'una modificació dels patrons de precipitació al llarg de les darreres dècades. **El Servei Meteorològic de Catalunya recorda que el període 2022-2023 ha estat un dels cinc períodes pluviomètrics més secs a gran part de Catalunya des de l'any 2000.** En el cas de la ciutat de Barcelona, per exemple, ha estat el més sec dels darrers 110 anys, o en el cas de Figueres, des del 1950.

■ La baixa pluviometria ha suposat una reducció de la reserva d'aigua als embassaments. **El març de 2024, aquesta reserva es troba al 15 %, la xifra més baixa de les dues darreres dècades.**

El Síndic de Greuges té obertes dues actuacions d'ofici específiques, una per analitzar les actuacions de les administracions públiques davant les inundacions, que té per objectiu identificar els municipis que no tenen Pla d'actuació municipal (PAM) per a inundacions (**dels 520 municipis obligats a tenir PAM, només 170 el tenen en vigor**), i l'altra per analitzar les actuacions de les administracions públiques davant la sequera.

■ En el marc de l'actuació sobre la sequera, la institució ha fet recomanacions relacionades amb la informació que s'ofereix al Portal de la sequera de l'Agència Catalana de l'Aigua (ACA) sobre els municipis que disposen de plans d'emergència per sequera, i també amb l'impuls de mesures perquè tots els municipis tinguin dades reals d'ús de l'aigua, mitjançant la instal·lació d'aparells de mesura (comptadors) on no n'hi hagi.

2. Les cinc principals mancances de les administracions per donar resposta a aquests reptes

2.1. El temps de resposta excessivament llarg de l'Administració

► El creixement demogràfic i l'envelliment de la població contribueixen a incrementar tant la pressió assistencial sobre els serveis públics com els temps d'espera per accedir-hi.

■ El temps d'espera limita la capacitat de donar una resposta adequada a les necessitats socials de la població. Aquest factor és determinant quan afecta determinats col·lectius vulnerables, com ara infants o gent gran, pel que representa el temps d'espera en el conjunt d'una vida encara curta (amb poc temps viscut) o en l'etapa final de la vida (amb poc temps per viure).

En l'àmbit de la salut, les llistes d'espera, que tenen efectes sobre la qualitat de vida dels pacients, no s'han aconseguit reduir de manera significativa els darrers anys

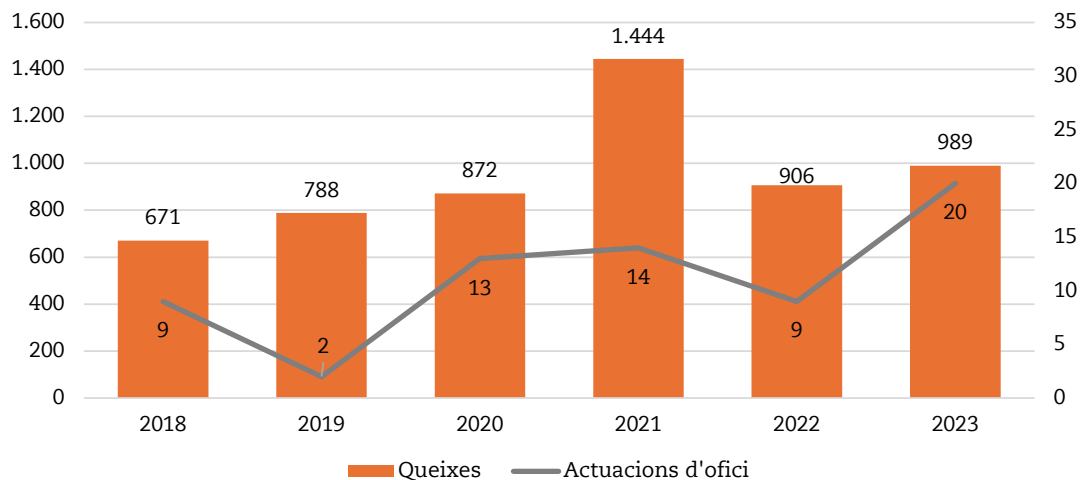
■ L'octubre de 2023 hi havia més persones que l'any 2017 en llista d'espera per a intervencions quirúrgiques (195.270 persones), per a unes proves diagnòstiques (170.262 persones) o per a unes consultes externes (477.088 persones), tot i que el temps mitjà d'espera dels pacients no ha augmentat (141 dies per a una intervenció quirúrgica).

■ Els terminis màxims de garantia/referència per a determinades intervencions quirúrgiques i altres actuacions mèdiques, que suposen un gran avenç per a la garantia d'una atenció de qualitat, sovint se superen, tot i que els temps d'espera garantits són de compliment obligat.

■ **L'increment de la demanda en l'atenció a la salut mental, especialment entre els infants i joves, ha fet augmentar el nombre de persones ateses i també el nombre de persones en llista d'espera.** En el període 2014-2022 ha crescut un 8,1 % el nombre de persones ateses en els centres de salut mental d'adults (CSMA) i un 30,4 % el nombre d'infants i joves atesos en els centres de salut mental infantils i juvenils (CSMIJ). La pressió assistencial ha fet que segons dades de setembre de 2023 hi hagi prop de 3.500 infants i adolescents en llista d'espera, xifra que ha augmentat respecte de l'any anterior.

Des de fa anys, les queixes presentades al Síndic de Greuges en l'àmbit de la salut estan augmentant. D'aquestes, el 25,5 % fan referència a llistes d'espera (252).

Gràfic 7. Queixes i actuacions d'ofici del Síndic de Greuges en l'àmbit de la salut (2018-2023)

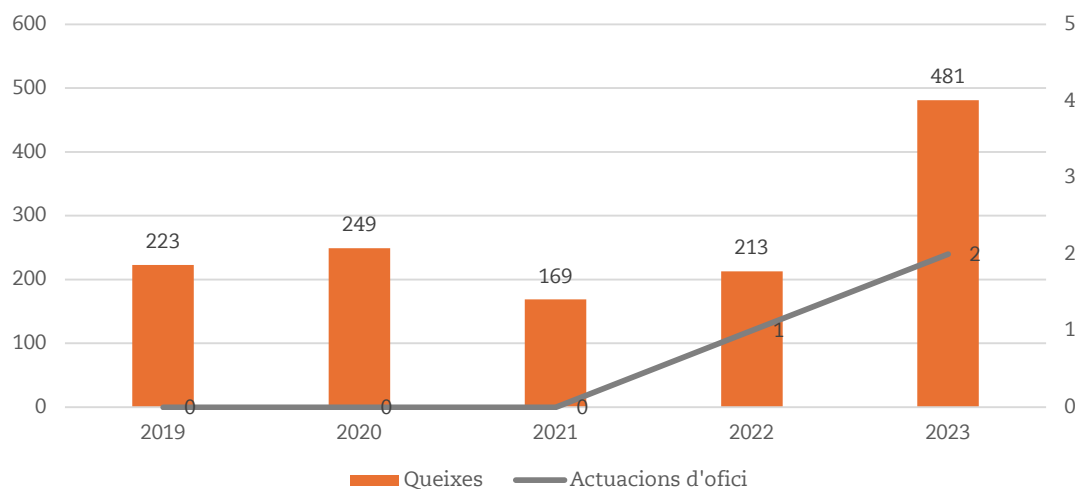


Font. Síndic de Greuges.

El retard en la tramitació de les prestacions econòmiques pot generar dèficits d'eficàcia perquè durant el temps d'espera no es cobreixen les necessitats socials que pretenen compensar

■ S'està reduint el temps de tramitació de la renda garantida de ciutadania (RGC). El juny de 2023, la mitjana de dies per resoldre les sol·licituds d'aquesta prestació del col·lectiu activable laboralment era de 91, prop de tres mesos, amb una lleugera millora respecte a la situació que hi havia un any enrere (110 dies el juny de 2022). Tot i això, han augmentat les queixes relacionades amb la tramitació d'aquest ajut.)

Gràfic 8. Queixes i actuacions d'ofici del Síndic de Greuges en l'àmbit de la renda garantida de ciutadania (2019-2023)



Font. Síndic de Greuges.

■ Els retards en la tramitació dels ajuts a la dependència, per bé que s'han reduït els darrers anys, generen situacions discriminatòries per a les persones amb discapacitat o persones grans en situació de dependència. L'octubre de 2023, el temps d'espera mitjà entre la sol·licitud de grau i la resolució de grau era de 176 dies (amb 28.063 persones dependents pendents de valoració de grau, 5.519 de les quals amb un període d'espera superior als sis mesos). Per la seva banda, el temps d'espera mitjà entre la resolució de grau i la resolució del Programa individual d'atenció (PIA) era de 112 dies (amb 72.010 persones pendents de valoració del PIA, 66.583 de les quals amb un període d'espera superior als sis mesos).

En l'àmbit de la justícia, la demora judicial, que ha augmentat al llarg de la darrera dècada per la saturació del sistema de justícia, és un factor de victimització secundària i afecta negativament l'eficiència i l'efectivitat de la tutela judicial

■ Des del 2014, a Catalunya cada cop hi ha més expedients en tramitació o pendents a final d'any. En el període 2014-2022 s'ha produït un increment del 51,4 % del nombre d'expedients actius (de 354.318 a 573.388), tot i que el nombre d'assumpes ingressats durant l'any s'ha reduït un 14,1 %. També s'ha incrementat la taxa de pendència (expedients pendents/resolts), del 0,29 al 0,53, i la taxa de congestió (d'1,27 a 1,54), i s'ha reduït la taxa de resolució (resolts/ingressats), d'1,02 a 0,97. L'any 2022 van ingressar més assumpes (1.119.158) que els que es van resoldre (1.080.379).

Taula 2. Indicadors de l'Administració de justícia a Catalunya (2010-2022)



Assumpes	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Taxa de litigiositat per 1.000 habitants	191,7	182,2	181,4	175,8	173,3	166,6	113,0	119,0	122,8	132,5	111,8	130,1	143,6
Taxa de pendència (pendents/resolts)	0,32	0,30	0,29	0,28	0,29	0,27	0,41	0,44	0,47	0,50	0,66	0,54	0,53
Taxa de resolució (resolts/ingressats)	1,00	1,03	1,02	1,03	1,02	1,05	1,02	0,97	0,97	0,95	0,94	1,00	0,97
Taxa de congestió	1,32	1,30	1,29	1,27	1,27	1,25	1,39	1,43	1,46	1,49	1,65	1,53	1,54

Font. Departament de Justícia, Drets i Memòria.

La manca de resolució dels procediments en el termini previst normativament és un dels supòsits més freqüents de mala administració i un dels motius principals de queixa a la institució

■ L'any 2023, la institució del Síndic de Greuges ha rebut nombroses queixes relacionades amb l'endarreriment en la resolució dels ajuts de dependència i les sol·licituds de subvenció i amb l'endarreriment en el pagament dels ajuts a la mobilitat sostenible (MOVES III) i dels ajuts per a la instal·lació de plaques solars i altres elements d'energia renovable en habitatges.

2.2. La cobertura insuficient de determinades polítiques públiques

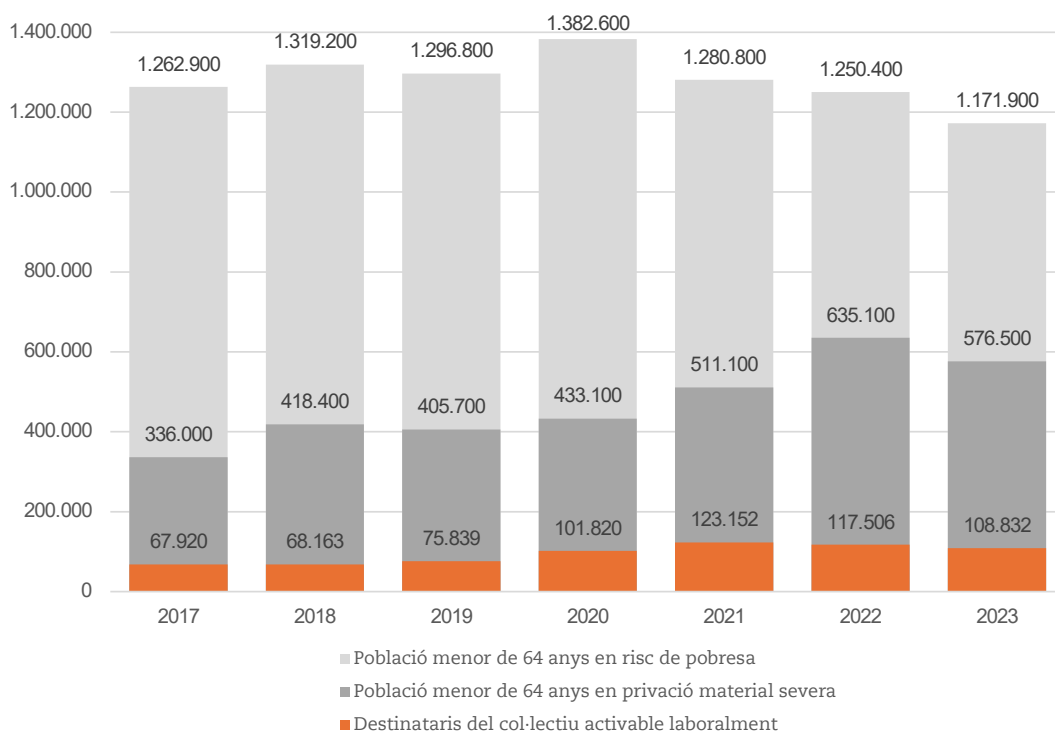
El creixement demogràfic i l'empobriment de la població també afecten la cobertura de les polítiques públiques. Posar al centre les persones i adequar l'actuació de l'Administració a les necessitats socials existents implica garantir que les prestacions socials (ajuts, serveis, etc.) cobreixen les persones que en tenen necessitat. No garantir aquesta cobertura suposa desatendre necessitats socials i que l'actuació de l'Administració no sigui prou efectiva.

Els dèficits de cobertura de les prestacions econòmiques en redueixen l'eficàcia com a mesura per combatre la pobresa

L'RGC té problemes de cobertura i no arriba a totes les persones que estan en situació de necessitat.

■ Només el 18,9 % de la població en situació de privació material severa del col·lectiu activable laboralment ha percebut una RGC l'any 2023. Tenint presents els beneficiaris de l'ingrés mínim vital (IMV), més de la meitat de la població en situació de privació material severa no percep ingressos procedents ni de l'IMV ni de l'RGC.

Gràfic 9. Cobertura de la renda garantida de ciutadania sobre la població en situació de pobresa (2017-2023)



	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Població menor de 64 anys en privació material severa destinatària (%)	20,2	16,3	18,7	23,5	24,1	18,5	18,9
Població menor de 64 anys en risc de pobresa destinatària (%)	5,4	5,2	5,8	7,4	9,6	9,4	9,3

Font. Direcció General de Prestacions Socials del Departament de Drets Socials.

■ Els requisits establerts deixen fora de cobertura una part molt important de la població que no disposa de recursos econòmics suficients per atendre les necessitats bàsiques: el setembre de 2023 només el 33 % de sol·licituds del col·lectiu activable laboralment complien els requisits (el 21 % de les denegacions, per exemple, es deuen a la dificultat per acreditar la situació de necessitat).

La manca d'un parc d'habitatges suficient destinat al lloguer social no permet donar resposta al nombre creixent de persones que demanen accedir a un habitatge social, ni tan sols quan es troben en una situació d'emergència residencial

Malgrat l'increment d'un 19 % del nombre d'habitatges socials en el període 2016-2023, els habitatges destinats a polítiques socials gestionats per les diferents administracions públiques o entitats sense ànim de lucre només representen l'1,0 % dels habitatges familiars (1,3 % dels habitatges familiars principals), xifres que estan per sota de la mitjana de la resta de països europeus.

- Els 39.095 habitatges destinats a polítiques socials contrasten amb les 94.572 sol·licituds inscrites al Registre de sol·licitants d'habitatge amb protecció oficial (RSHPPO) de Catalunya el setembre de 2023.

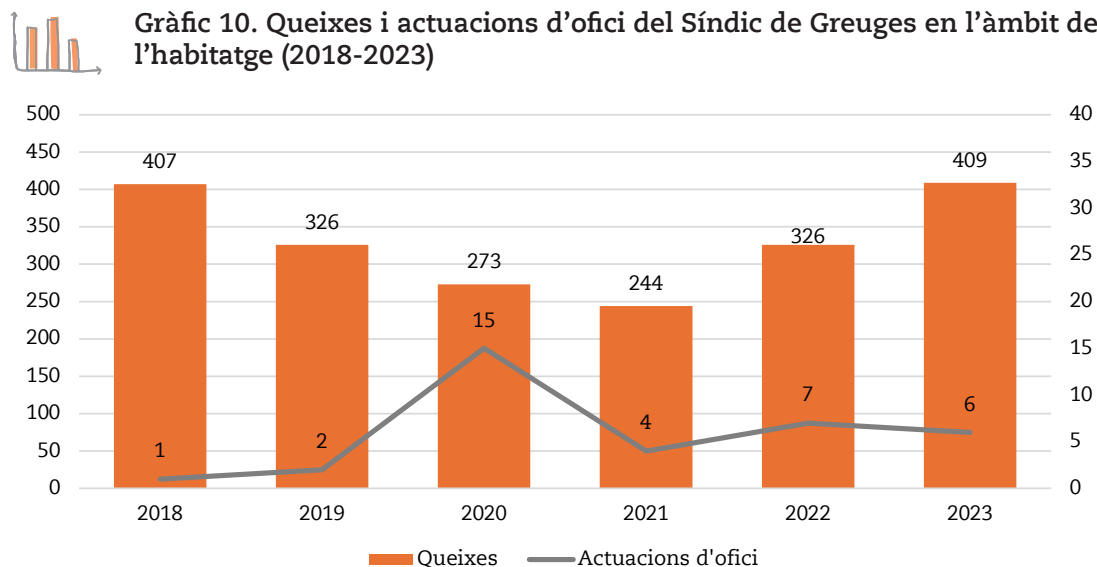
- L'RSHPPO ha esdevingut un instrument ineficaç per donar resposta a la demanda d'habitatge social actual a causa de l'increment de la demanda. L'any 2022 es van formalitzar 37.909 noves sol·licituds d'un habitatge amb protecció oficial i només es van acabar de construir 1.723 habitatges d'aquest tipus.

- S'han desenvolupat polítiques públiques d'habitatge amb protecció oficial de compravenda que no han fomentat un parc d'habitatges socials de lloguer estable i permanent. El 66,4 % de l'habitatge amb protecció oficial construït en les darreres tres dècades ha estat de compravenda, el 55,7 % en el cas de l'habitatge amb protecció oficial amb un promotor públic. Només el 25,8 % està destinat al lloguer (38,7 % en el cas del promotor públic).

La insuficiència d'habitatge social dificulta l'atenció de les situacions d'emergència social a través de les meses d'emergències: prop de 3.000 unitats de convivència estan en espera de l'assignació d'un habitatge.

Des de la pandèmia, estan augmentant les famílies que s'adrecen al Síndic de Greuges per queixar-se sobre les polítiques en matèria d'habitatge.

Gràfic 10. Queixes i actuacions d'ofici del Síndic de Greuges en l'àmbit de l'habitatge (2018-2023)



Font. Síndic de Greuges.

2.3. Les barreres d'accés a l'Administració i als serveis

La vulnerabilitat pot limitar la capacitat de les persones d'accedir a prestacions necessàries per donar resposta a les seves necessitats socials. El desconeixement, la manca d'habilitats per gestionar l'accés a les prestacions, el caràcter restrictiu dels requisits d'accés, els problemes de funcionament dels serveis o les traves burocràtiques són alguns dels obstacles.

El dret a una bona administració es fonamenta, en part, en el dret de les persones d'accedir a les administracions i als serveis que presten en condicions d'igualtat i sense restriccions no justificades

- Actualment, tot i que són poques, encara hi ha administracions que afirmen mantenir la cita prèvia com a requisit absolut i general per accedir a les seves oficines d'atenció ciutadana i registre. L'any 2022, passada la pandèmia per covid-19, la institució del Síndic de Greuges va suggerir que se suprimís la cita prèvia obligatòria per accedir presencialment a les oficines d'atenció ciutadana, i així s'ha anat fent en molts casos.

- La digitalització progressiva de l'actuació administrativa és positiva en la mesura que millora l'eficiència de la seva actuació, però també pot limitar l'accés a l'Administració a determinada població vulnerable per efecte de la bretxa digital, especialment si no es garanteix el dret a relacionar-s'hi de forma presencial i no hi ha mecanismes d'acompanyament i assistència en la tramitació electrònica.

La manca d'integració del sistema de prestacions de caràcter econòmic és ineficient perquè obliga les persones a estar informades dels diferents ajuts que hi ha i a fer tràmits addicionals, i genera incompatibilitats en l'accés no justificades

- La renda garantida de ciutadania (RGC) i l'ingrés mínim vital (IMV) desenvolupen una funció semblant, i la manca d'integració no ajuda a dissenyar un sistema consistent de prestacions que combati la pobresa de manera efectiva i que, al seu torn, sigui coherent i comprensible des de la perspectiva de la ciutadania. Segons dades del novembre de 2023, una tercera part dels titulars de l'RGC han percebut en algun moment de l'any l'IMV (16.630 dels 51.771 titulars).

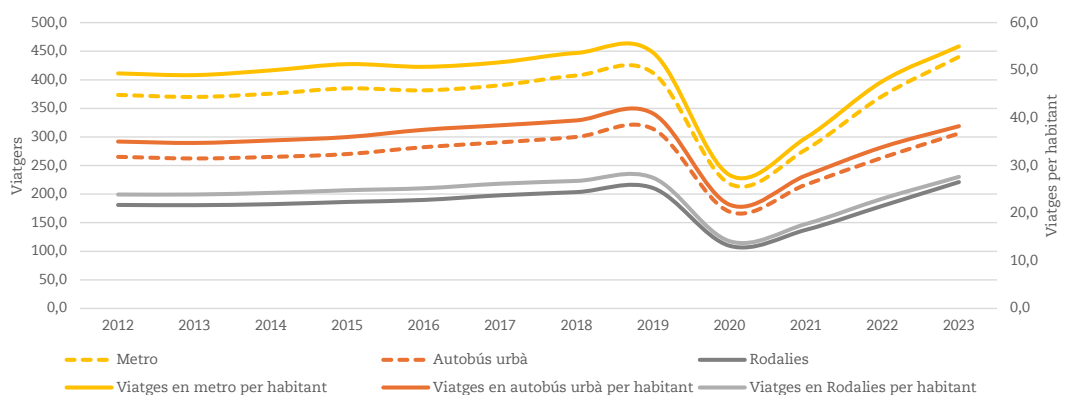
■ La denegació de l'RGC per no complir el requisit d'insuficiència d'ingressos econòmics pot deure's al fet que familiars o altres persones de la unitat de convivència hagin percebut altres ajuts econòmics durant el període computable (els dos mesos anteriors a la sol·licitud de la prestació). **La incompatibilitat de l'RGC amb altres ingressos procedents de l'activitat laboral, però també amb la percepció d'altres prestacions públiques orientades a combatre situacions d'exclusió social, com succeeix amb els ajuts per a l'habitatge, limita la cobertura de les necessitats reals existents.**

■ Les administracions acostumen a demanar la mateixa documentació per comprovar que es compleixen els requisits establerts en les diferents convocatòries d'ajuts.

La instauració de sistemes d'ajuts per garantir l'assequibilitat econòmica del transport públic no ha contribuït a incrementar substancialment el nombre d'usuaris, per l'existència d'altres barreres d'accés

Gràcies en bona part a la sortida de la crisi econòmica de 2008-2013, i amb el parèntesi de la pandèmia, **l'ús del transport públic ha anat incrementant el nombre de viatgers, però aquest increment ha estat relativament modest**, tenint en compte les millores d'accessibilitat econòmica als serveis de transport dels darrers anys i també el creixement demogràfic.

■ Malgrat que s'han assolit les xifres d'usuaris de metro i Rodalies més altes de la darrera dècada, l'any 2023 hi ha hagut una ràtio de viatges per habitant força equivalent a la de 2019, just abans de la pandèmia.

Gràfic 11. Nombre de viatgers d'autobús urbà, metro i Rodalies (en milions de viatges) a Catalunya (2012-2023)


Assumptes	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Metro	373,5	369,9	375,7	385,0	381,5	390,4	407,5	411,9	217,9	278,2	371,7	440,1
Autobús urbà	265,2	262,4	265,1	270,1	282,1	290,5	300,0	313,9	169,3	216,7	263,9	306,1
Rodalies	181	180,6	182,3	186,3	189,7	197,8	203,4	210,4	109,7	137,6	179,5	220,9
Viatges en metro per habitant	49,3	49,0	50,0	51,3	50,7	51,7	53,6	53,7	28,0	35,8	47,7	55,0
Viatges en autobús urbà per habitant	35,0	34,7	35,3	36,0	37,5	38,4	39,5	40,9	21,8	27,9	33,9	38,3
Viatges en Rodalies per habitant	23,9	23,9	24,3	24,8	25,2	26,2	26,8	27,4	14,1	17,7	23,0	27,6

Font. Idescat, Institut Nacional d'Estadística (INE), Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya (FGC), Ajuntament de Barcelona.

■ **No està garantida plenament l'accessibilitat de totes les persones al transport públic per la manca d'adaptació d'estacions i serveis.** Tot i que l'accessibilitat està protegida per llei, hi ha estacions de Rodalies de Catalunya i del metro que no estan adaptades. De les 163 estacions de la xarxa de metro, 11 no estan adaptades.

■ **Les incidències relacionades amb el funcionament de Rodalies i Regionals fan que el transport públic ferroviari no sigui prou fiable i que el servei perdi qualitat.** La institució del Síndic de Greuges rep queixes per retards, desinformació, impuntualitat, desatenció, incivisme, avaries, etc. Aquestes mancances de fiabilitat també es constaten en el transport interurbà per carretera en autobús.

2.4. Els dèficits d'acompanyament i escolta de les persones, especialment de les més vulnerables

Hi ha persones vulnerables que requereixen un acompanyament més intensiu per garantir la cobertura de les seves necessitats socials bàsiques, tant a causa de la manca d'autonomia personal com per revertir les condicions estructurals que generen la situació de vulnerabilitat.

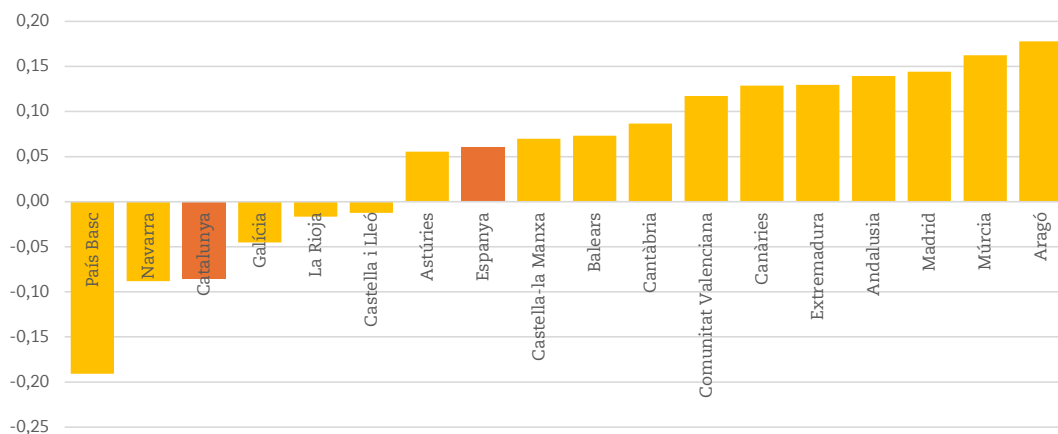
El model d'intervenció dels serveis socials bàsics és encara massa assistencialista i de control: vetlla per cobrir les necessitats més bàsiques i donar resposta a les situacions d'emergència social, i no tant per acompanyar les famílies amb un abordatge terapèutic per millorar la seva autonomia

■ En molts municipis, la pressió assistencial creixent ha generat efectes negatius en la qualitat i la cobertura de la intervenció dels serveis socials bàsics. A això cal afegir-hi l'increment de tasques més burocràtiques, ja que des d'altres àmbits s'encarrega als serveis socials tasques de gestió (acreditar situacions d'exclusió residencial, etc.). **Hi ha serveis socials que tenen llistes d'espera llargues en les primeres acollides, poca intensitat en els seguiments psicosocials de les famílies i els seus infants, i poca disponibilitat de temps per al treball preventiu amb la comunitat.**

En l'àmbit educatiu, les proves PISA constaten que l'alumnat no se sent prou acompanyat en l'escolaritat pel professorat ni per les seves famílies

■ Tot i que l'increment de dotacions al sistema educatiu permet situar Catalunya en una bona posició comparada pel que fa a la dotació de professorat, d'acord amb l'informe PISA 2022, Catalunya és una de les comunitats amb un índex de suport del professorat a l'alumnat en el seu procés d'aprenentatge més baix. **Un terç de l'alumnat considera que el professorat no té interès en el conjunt de l'alumnat (37,8 %) i que no li proporciona un suport addicional (37,1 %).** En paral·lel, més d'un terç de l'alumnat no rep l'acompanyament de la família en la seva escolaritat, i Catalunya és la comunitat amb un índex de suport familiar a l'alumnat més baix.

Gràfic 12. Índex de suport del professorat en matemàtiques a l'alumnat de quinze anys per comunitats autònomes (2022)



Font. Organització de Cooperació i Desenvolupament Econòmic (OCDE).

■ El Síndic de Greuges ha detectat els darrers anys un increment del malestar docent entre el professorat, especialment en el sector públic. L'increment de baixes de professorat al sector públic pot ser un indicador de malestar docent. El curs 2022/2023, un cop l'impacte de la pandèmia en les baixes de professorat ja ha passat, s'han fet 38.146 nomenaments de professorat substitut, un 19,4 % més que el curs 2019/2020, just abans de la pandèmia.

Taula 3. Nomenaments de substitució per etapa educativa (2019-2023)



Curs escolar	Primària	Secundària	Total
2019/2020	20.644	11.294	31.938
2020/2021	32.672	18.461	51.133
2021/2022	32.821	18.380	51.201
2022/2023	24.235	13.911	38.146

Font. Departament d'Educació.

■ Tot i tenir taxes d'abandonament escolar prematur (14,0 %) superiors a la mitjana estatal (13,6 %) i europea (9,6 %), els darrers anys les taxes d'abandonament educatiu prematur han tendit a decreixer, en bona part gràcies a l'increment de l'oferta de formació professional. Des de l'any 2008, s'ha doblat l'oferta de places de formació professional i s'ha reduït a la meitat l'abandonament, que ha passat del 32,9 % l'any 2008 al 14,0 % l'any 2023.

■ Tot i això, hi ha un elevat abandonament educatiu prematur en finalitzar l'educació secundària obligatòria i també durant el primer curs del cicle de grau mitjà. El curs 2022/2023, el 4,9 % de l'alumnat que estudiava 3r d'ESO el curs anterior i el 21,7 % de l'alumnat que estudiava 4t d'ESO no estava matriculat al sistema educatiu.

■ L'accés als cicles formatius de grau mitjà tampoc no és una garantia que no s'abandonin els estudis prematurament. De fet, el curs 2022/2023, un 24,0 % de l'alumnat que estudiava 1r curs de cicles formatius de grau mitjà no va continuar aquesta formació ni tampoc va passar a batxillerat ni a un cicle formatiu de grau superior. Aquest abandonament té a veure amb dèficits d'ajustament de l'oferta i la demanda, i també amb dèficits d'orientació de l'alumnat en el seu pas als ensenyaments secundaris postobligatoris. L'increment de l'oferta de formació professional, doncs, ha d'anar acompanyada d'altres mesures d'acompanyament i orientació de l'alumnat.

El deure del ciutadà d'assumir les responsabilitats tributàries no exonera l'Administració del deure de garantir un sistema tributari just i redistributiu, sense una finalitat estrictament confiscatòria, que tingui en compte la capacitat econòmica del contribuent i les seves necessitats

Les administracions ordenen i apliquen tributs d'una manera rígida, sovint amb manca d'empatia envers la múltiple casuística econòmica, social i personal que pot afectar les persones amb deutes tributaris que tenen la voluntat de pagar-los però que no ho poden fer amb les condicions establertes per l'Administració (terminis, etc.). Sovint es recorre a aplicar el règim sancionador previst sense voluntat de cercar vies de solució alternatives.

■ No sempre es garanteix suficientment el dret dels ciutadans a un sistema fiscal que no els privi dels mitjans econòmics indispensables per mantenir una vida digna. **El sistema tributari ha de ser compatible amb l'exempció del mínim vital, que és aquella part de la renda de les persones que va destinada a satisfer les seves necessitats bàsiques.** Tot i que la llei declara com a inembargables alguns béns i drets, la previsió és insuficient.

■ **En els procediments de recaptació, en especial els executius, les actuacions s'han de dur a terme de la manera que resulti menys costosa per a les persones afectades.** Davant una sol·licitud de fraccionament d'un deute, la institució del Síndic de Greuges demana que s'atorguin quotes i terminis que puguin ser assumits de manera real i efectiva per la persona deutora.

■ **És un dret del ciutadans que les actuacions de l'Administració tributària es duguin a terme de la manera que els resulti menys perjudicial,** tot evitant perjudicis gratuïts i costos innecessaris. En relació amb els procediments de comprovació que tenen com a resultat la pràctica de liquidacions complementàries, per exemple, l'Administració sol esgotar els terminis de prescripció, fet que comporta una liquidació accessòria d'interessos de demora de fins a quatre anys, que es podrien evitar amb una actuació més diligent de l'Administració.

Abordar l'atenció sanitària a la persona de manera integral implica tenir en compte la vessant social

Hi ha molta relació entre la situació de salut de les persones i la seva situació social i, en canvi, hi ha encara una separació clara entre els circuits sanitari i social que no permet atendre d'una manera global totes les necessitats de la persona.

- Les persones vulnerables que no disposen d'un entorn social no tenen garantit un acompanyament específic. **L'atenció integral del pacient passa, entre d'altres factors, per garantir-li un bon tracte i un acompanyament al llarg del seu pas pel sistema sanitari.**
- **Falta coordinació i integració entre l'atenció primària i l'atenció especialitzada.** Es reben queixes, per exemple, pel fet que es rebutgen derivacions dels metges d'atenció primària als especialistes.

La institucionalització afecta prop de 100.000 persones a Catalunya, amb una tendència creixent els darrers anys

La institucionalització o l'ingrés en centres residencials o institucions genera sovint efectes negatius sobre el desenvolupament de les persones, perquè comporta viure i socialitzar-se en entorns poc normalitzadors i amb un cert grau d'aïllament respecte de la realitat social que les envolta, la qual cosa pot limitar la seva capacitat d'integració social present i futura. Tot i que hi ha diferències evidents en funció del tipus d'institució, les persones que pateixen aquests efectes negatius són infants i adolescents en centres de protecció, persones grans o amb discapacitat en residències o persones recluses en centres penitenciaris, entre d'altres.

- En el període 2010-2023, el nombre de persones institucionalitzades s'ha incrementat un 10,9 % (mentre en aquest període la població ha augmentat un 6,5 %). Aquest increment s'explica fonamentalment per l'augment de persones grans que viuen en residències per a gent gran (prop de 7.000 residents més en aquest mateix període) i també per l'augment dels infants i adolescents acollits en centres de protecció (prop de 2.500 més) i de les persones amb discapacitat que resideixen en centres (prop de 2.500 més). En canvi, s'ha reduït de manera molt significativa el nombre de població reclusa en centres penitenciaris (prop de 3.000 reclusos menys) i també, encara que en menor mesura, el nombre de persones que estan ingressades en hospitals psiquiàtrics de llarga estada.



Taula 4. Població institucionalitzada a Catalunya (2010-2023)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Centres penitenciaris	10.520	10.513	10.062	9.818	9.294	8.810	8.566	8.367	8.367	8.391	7.884	7.746	7.713	7.994
Centres de justícia juvenil	285	295	264	245	252	221	207	230	252	295	180	219	210	-
Infants acollits en centres residencials	2.749	2.701	2.764	2.706	2.685	2.672	2.975	3.487	5.681	5.677	4.246	4.168	5.004	4.859
Residències per a gent gran	54.541	56.023	56.724	57.486	58.294	58.639	59.458	59.635	59.888	60.197	60.954	60.977	61.295	-
Centres o llars residencials per a persones amb discapacitat	7.891	8.301	8.197	9.277	9.081	9.326	9.358	9.477	9.510	9.683	9.879	9.886	10.069	-
Total	75.986	77.833	78.011	79.532	79.606	79.668	80.564	81.196	83.698	84.243	83.143	82.996	84.291	-
Hospitals psiquiàtrics de llarga estada	-	2.471	-	2.282	-	2.172	-	2.223	-	2.297	-	-	-	-
Hospitals de llarga estada	-	8.966	-	8.820	-	8.720	-	8.553	-	8.825	-	-	-	-

Font. Departament de Justícia, Departament de Drets Socials i Departament de Salut.

■ Catalunya té nivells d'institucionalització per sobre de la mitjana estatal en el cas dels infants i adolescents en el sistema de protecció (53,6 % en acolliment residencial a Catalunya enfront del 46,7 % a Espanya) i també en el cas de les persones grans i amb discapacitat en els serveis residencials (15,9 % de les prestacions d'atenció residencial de les persones en situació de dependència a Catalunya, enfront del 9,7 % a Espanya). En canvi, si prenem com a referència el sistema penitenciari, la població reclusa a Catalunya (99,0 persones encarcerades per cada 100.000 habitants) se situa per sota de la mitjana estatal (116,2), tot i que a nivells equiparables a la mitjana de països de la Unió Europea. De fet, la població penitenciària a Catalunya es superior a la de la majoria de països nòrdics i de l'Europa continental i inferior a la de la majoria de països de l'Europa de l'Est.

L'evolució de la institucionalització està molt relacionada amb els dèficits en el desenvolupament de models alternatius a la institucionalització.

■ En el cas del sistema de protecció, **hi ha un estancament del nombre d'infants tutelats acollits en família aliena al llarg de la darrera dècada**, de 902 l'any 2012 s'ha passat a 937 l'any 2023. El nombre de famílies acollidores no ha augmentat en la mateixa mesura que ho ha fet la població infantil amb mesura protectora de l'Administració.

■ En el cas de la institucionalització de la gent gran, s'ha doblat el nombre de places en centres de dia i també s'han desplegat les prestacions de cuidador familiar per a persones en situació de dependència en les dues darreres dècades. Tot i això, cal avançar cap a models d'atenció domiciliària més integrals, que afavoreixin que

persones amb un nivell mínim d'autonomia puguin viure al propi domicili amb els suports que calgui.

- En el cas del sistema penitenciari, en canvi, la reducció de la població reclusa al llarg de la darrera dècada s'ha vist afavorida per l'augment de la ràtio de persones amb mesures penals alternatives per cada 100 persones encarcerades, que ha passat de 63,5 l'any 2013 a 100,6 l'any 2022 (per bé que s'ha mantingut relativament estable la població sotmesa a mesures penals alternatives en aquest període).

2.5. La manca de planificació de polítiques per combatre el canvi climàtic

- ▶ Cal promoure un model de desenvolupament que integri mesures de mitigació dels efectes del canvi climàtic en totes les polítiques públiques.

El Govern ha impulsat mesures d'emergència per la sequera, però són insuficients atesa la manca de precipitacions, la manca de previsió i mancances de gestió durant anys. Les inversions per garantir el servei d'aigua a la població han estat insuficients i les mesures de control del consum no s'han implementat arreu.

Catalunya té un baix consum d'energia renovable (9,9 %) en comparació amb la mitjana estatal (18,4 %) i l'europea (19,7 %).

- Malgrat que el 2017 es va fer un pas endavant amb el desplegament de les energies renovables, encara avui no s'ha aprovat un pla territorial per implantar-les, que ha de determinar la producció d'energia de cada comarca. Tampoc no s'ha aprovat l'ordre de funcionament i composició de la Taula de diàleg de les energies renovables, que ha de determinar les mesures de compensació econòmiques.

3. Les deu recomanacions per transformar l'Administració

La institució del Síndic de Greuges proposa al Govern i al Parlament de Catalunya dissenyar una estratègia de transformació de l'Administració orientada a situar les persones en el centre de la seva intervenció, que inclogui:

3.1. Models alternatius a la institucionalització de les persones

Cal establir un pla d'actuació orientat a la desinstitucionalització de les persones que resideixen en centres: mitjançant la promoció de les mesures penals alternatives en el cas del sistema penitenciari, mitjançant l'acolliment familiar i la prevenció del desemparament en el cas del sistema de protecció o mitjançant l'atenció domiciliària integral en el cas de les persones grans o amb discapacitat.

3.2. Un model de serveis socials integrat, d'accés universal i orientat a la prevenció i a l'acompanyament de les persones

Cal integrar els diferents serveis que conformen la cartera de serveis socials, amb un sistema integrat de prestacions econòmiques per combatre la pobresa que situï les necessitats de les persones en el centre (renda garantida de ciutadania, ingrés mínim vital, etc.) i fomentar serveis socials bàsics que garanteixin un acompanyament més intensiu de les persones en situació de vulnerabilitat social, per promoure la seva autonomia i capacitat per superar les desigualtats que pateixen.

3.3. Un sistema integrat de polítiques de suport i acompanyament a les famílies amb infants a càrrec

Cal millorar la cobertura de les polítiques de transferència de rendes per a famílies amb infants a càrrec i també dels diferents programes i serveis que donen suport a les famílies. També cal crear un subsistema d'acompanyament intensiu a les famílies amb infants en situació de risc.

3.4. La promoció del parc d'habitatge social

Un parc d'habitatges socials suficient, estable, permanent i en règim de lloguer, adreçat a les persones que tenen més dificultats per accedir a l'habitatge. Cal incrementar el parc d'habitatge social mitjançant la promoció d'habitatges amb protecció oficial de l'Administració en règim de lloguer social, mitjançant l'exercici del dret tanteig i retracte per part de l'Administració, mitjançant la formalització d'acords amb els grans tenidors de cessió d'habitatges amb destí a polítiques socials o mitjançant la mobilització cap al lloguer social dels habitatges desocupats de forma injustificada, entre d'altres. A banda, cal que les mesures d'emergències atenguin les situacions de pèrdua de l'habitatge habitual, i per fer-ho necessiten disposar d'un nombre d'habitatges suficient per garantir el real·lotjament.

3.5. Una atenció integral i integrada de les necessitats de les persones en l'àmbit de la salut

Cal desenvolupar estratègies per situar les necessitats de les persones i els pacients en el centre del sistema, mitjançant la integració dels serveis que conformen el sistema de salut (també l'àmbit de la salut mental) i la coordinació d'aquests serveis amb altres serveis de l'àmbit social. D'aquesta manera, es pot treballar en una atenció integrada social i de salut i es pot oferir una atenció unificada (a més de garantir l'atenció en un temps raonable, respectant el temps d'espera garantit i de referència per a les intervencions quirúrgiques, les proves diagnòstiques i les consultes externes).

3.6. Un pla de millora de l'èxit educatiu

Cal una distribució equitativa de recursos entre centres en funció de la seva complexitat per millorar els aprenentatges i per garantir que els centres amb més necessitats educatives disposen de més recursos per atendre-les de manera personalitzada. Cal també oferir formació al professorat per capacitar-lo en l'acompanyament de l'alumnat, a partir d'itineraris formatius individualitzats.

3.7. La planificació de ciutats harmonioses amb les necessitats i els drets de les persones

Cal avaluar la realitat de les ciutats, tenint present la importància de la planificació urbanística d'entorns habitables i sostenibles, del reforç de mesures de consolidació de la convivència en l'espai públic (agents cívics, etc.), i de la promoció d'un transport públic assequible, accessible i fiable.

3.8. Una estratègia nacional per al foment de la cohesió social que consolidi un model d'acollida de la població migrant i posi l'accent en les garanties d'ascensor social

Cal definir un model d'acollida de la població d'origen migrant a Catalunya, que treballi per promoure la inclusió d'aquest col·lectiu en condicions d'igualtat d'oportunitats als diferents àmbits de la vida social, que eviti la segregació social (escolar, residencial, etc.) i que revisi les polítiques públiques des d'una perspectiva antiracista.

3.9. Un pacte contra el canvi climàtic

Cal promoure la corresponsabilitat dels diferents actors que tenen incidència en el medi ambient (ciutadania, sector primari, sector industrial, administracions, etc.), per promoure el desenvolupament sostenible i facilitar les pràctiques que ajudin a mitigar el canvi climàtic i els seus efectes. En especial, cal promoure la producció i el consum d'energies renovables i la reducció de les emissions contaminants, a banda de fer una gestió responsable de l'aigua en un context de sequera.

3.10. Una estratègia de transformació de l'organització i el funcionament dels diferents departaments de la Generalitat de Catalunya

Cal que l'Administració sigui més garantista, propera i amable; que tingui una funció pública capacitada i compromesa amb l'interès general, i que situï el ciutadà en el centre de la seva intervenció i doni respostes integrals a les seves necessitats. Tot això amb la voluntat de millorar la qualitat del servei que presta, amb actuacions orientades, per exemple, a garantir una Administració de justícia centrada en la persona sense dilacions indegudes, un model de policia de proximitat, un model d'agència tributària centrada en el contribuent, una Administració més transparent i accessible com a garantia del dret a una bona administració, etc.