

Informe al Parlamento 2023

Resumen ejecutivo

“La Administración no está suficientemente preparada para la Catalunya de los ocho millones”

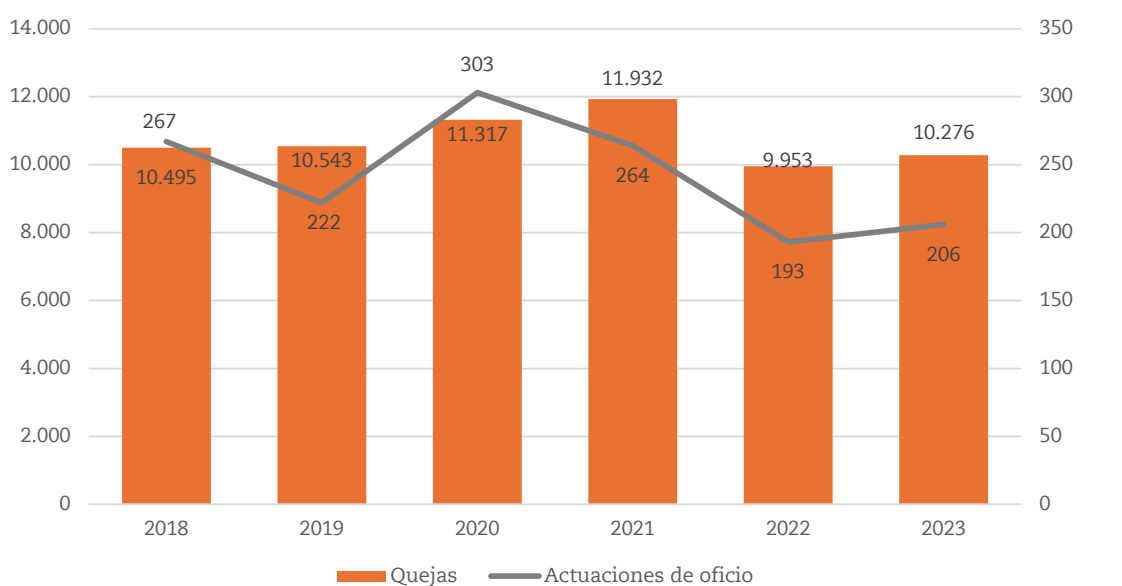
El Síndic de Greuges presenta anualmente al Parlamento de Cataluña el informe que detalla las actuaciones realizadas durante el año.

En 2023 se ha consolidado el impulso iniciado el año anterior de tratar las quejas y actuaciones de oficio desde una perspectiva más transversal, global y transformadora, y dar un enfoque integral al problema que nos traslada la persona interesada.

Con la voluntad de que la institución se convierta en una herramienta transformadora de la Administración y de sus políticas públicas, el informe de este año no recoge solo la actividad interna de la institución, sino que contiene también un análisis de los principales problemas que sufren las personas que viven en Cataluña y de la capacidad de las administraciones de darles respuesta.

Este año, se han dirigido a la institución 17.992 personas y se han iniciado 21.938 actuaciones, entre quejas, consultas y actuaciones de oficio. El número de quejas recibidas se ha estabilizado en torno a las 10.000 anuales, tras el incremento experimentado durante la pandemia.

Gráfico 1. Evolución de las quejas y actuaciones de oficio del Síndic de Greuges (2018-2023)



Fuente. Síndic de Greuges.

1. Los cinco principales retos derivados del contexto social en Cataluña

► La prevalencia de quejas en el ámbito de las políticas sociales señala las dificultades de las administraciones de dar respuestas adecuadas a las necesidades sociales de la población.

Las políticas sociales constituyen el principal ámbito de intervención de la institución, ya que representan el 43,8 % del volumen total de quejas y actuaciones de oficio iniciadas, siguiendo la tendencia de los últimos años.

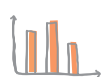
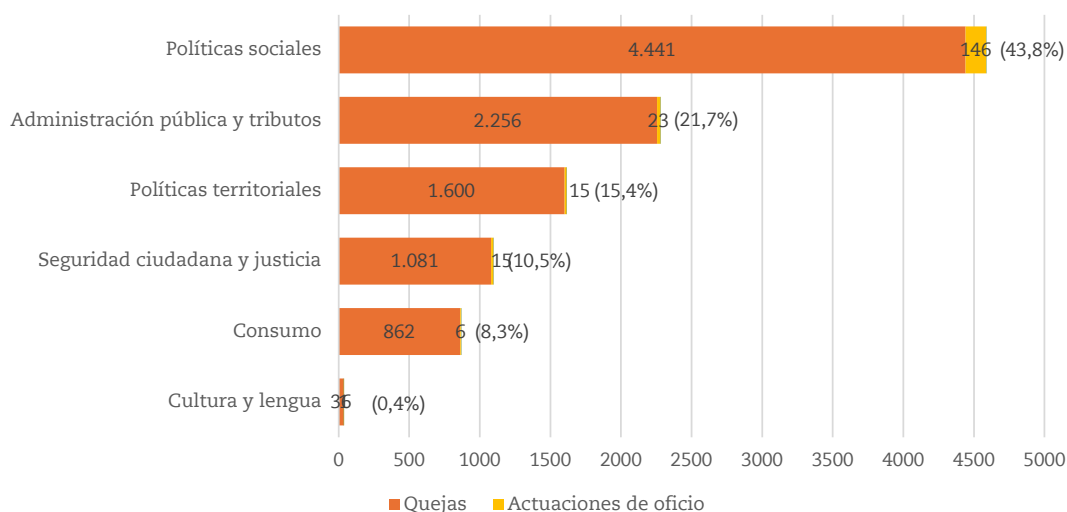


Gráfico 2. Quejas y actuaciones de oficio del Síndic de Greuges por materias (2023)



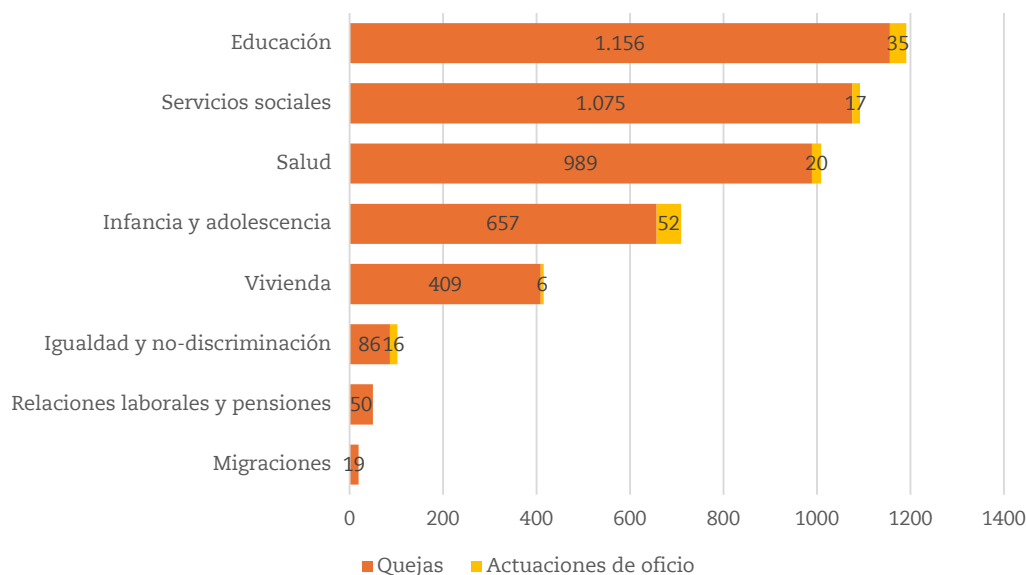
Fuente. Síndic de Greuges.

En este ámbito, destacan las quejas de educación, servicios sociales y salud.

■ La mayoría de quejas de educación están relacionadas con la admisión, la programación de la oferta y la segregación escolar (23,6 %), la situación en la que se encuentran los equipamientos (16,6 %) y la educación inclusiva (10,7 %).

■ Las quejas de servicios sociales tienen que ver fundamentalmente con la falta de resolución o desacuerdo con la resolución de prestaciones y ayudas (62,6 %) y con la insuficiencia de plazas en servicios residenciales (8,1 %).

■ En el ámbito de la salud el principal motivo de queja tiene que ver con el trato y la información recibidos (43 %) y con las listas de espera (23 %).

Gráfico 3. Quejas y actuaciones de oficio del Síndic de Greuges en política social (2023)

Fuente. Síndic de Greuges.

El segundo ámbito de actuación de la institución es el de Administración pública, que incluye quejas en materia de función pública –especialmente a raíz de los procesos de estabilización que han tenido lugar últimamente– y de procedimiento administrativo –por la lentitud de la Administración a la hora de resolver los procedimientos y la necesidad de ofrecer más acompañamiento a las personas para llevar a cabo los diferentes trámites.

El informe aborda las cinco principales transformaciones sociales que afectan a Cataluña y los retos que plantean para las políticas públicas.

1.1. El crecimiento demográfico y el reto del dimensionamiento y la calidad de los servicios

► La población de Cataluña ha aumentado su población en casi dos millones de personas en el período 2000-2023, con un incremento del 27,8 % (por encima de la media española, que es del 17,2 %, y de la media de la UE, que era del 4,3 % en 2022), y se sitúa entre los países con mayor crecimiento demográfico a lo largo de las dos últimas décadas.

Este crecimiento ha aumentado la presión asistencial sobre los diferentes programas y servicios públicos y ha obligado a la Administración a incrementar sustancialmente en un período corto de tiempo su capacidad de intervención para poder dar respuesta al aumento de la demanda.

Tanto la presión asistencial creciente como el rápido despliegue de las políticas públicas por efecto del crecimiento demográfico pueden generar efectos negativos sobre la calidad de los servicios:

- En el ámbito de la educación, el crecimiento del alumnado en las dos últimas décadas (del 38,4 %, muy por encima de la media estatal, que es del 13,7 %, y de la europea, que es del -8,0 %) ha comportado tener que aumentar de forma rápida y significativa la provisión de profesorado sin mecanismos suficientemente sólidos para garantizar su formación. **En marzo de 2023, el 15,1 % de las bajas se no se sustituían.**
- En el ámbito de la salud, el sistema sanitario público tiene dificultades para garantizar la cobertura de determinadas especialidades por la insuficiencia de personal médico.

1.2. El hecho migratorio y el reto de la cohesión social

Con las menores tasas de natalidad desde hace décadas, **una parte muy significativa de este crecimiento demográfico ha sido protagonizado por personas de origen migrante procedentes del extranjero (el 71,2 % del total).**

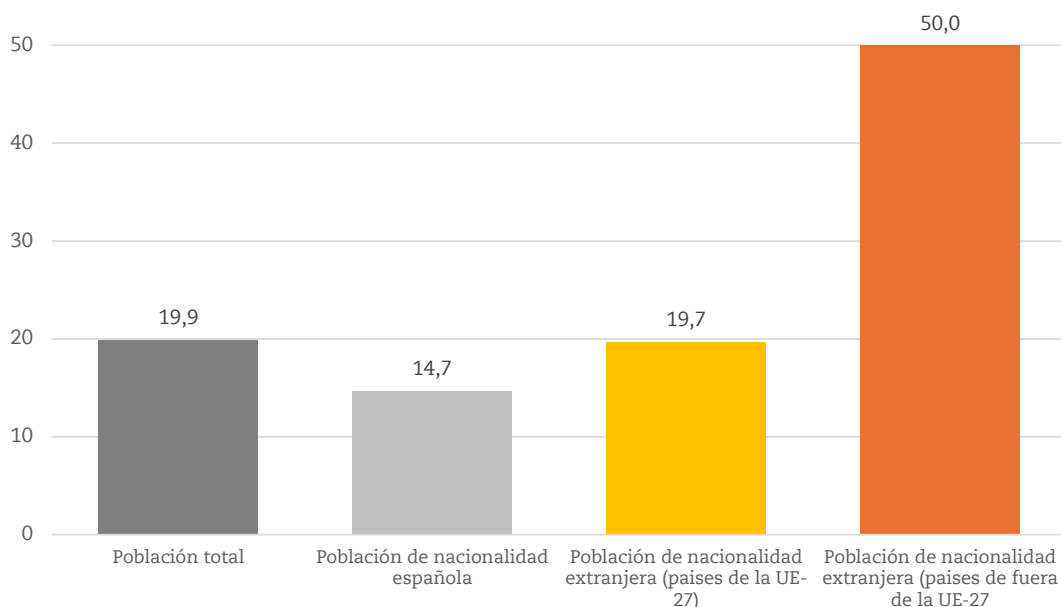
El hecho migratorio en Cataluña tiene un peso más importante que en el conjunto del Estado o de la Unión Europea: actualmente, **el 16,3 % de la población catalana es de nacionalidad extranjera, por encima de la media estatal (11,7 %) y europea (8,4 %).**

Las desigualdades sociales que sufre la población de origen migrante hacen que tenga un acceso desigual a las diferentes oportunidades de bienestar social y que tenga limitadas sus posibilidades de integración.

La población de nacionalidad extranjera, a pesar de tener más precariedad, accede menos a los servicios públicos y se beneficia menos de las ayudas de la Administración:

- Tiene más del triple de riesgo de pobreza (50 % frente al 14,7 % de la población de nacionalidad española).
- Tiene más del doble de tasa de paro (16,6 % frente al 8,2 %).
- Tiene más del doble de dificultades de acceder a la vivienda (el 29 % de la población extranjera está inscrita en el Registro de solicitantes de vivienda de protección oficial, frente al 13,2 % de la población de nacionalidad española).
- Accede la mitad a las prestaciones sociales: **la población extranjera en situación de riesgo de pobreza tiende a percibir en menor medida la prestación de la renta garantizada de ciudadanía (RGC) (3,7 %) que la población de nacionalidad española que se encuentra en la misma situación (7,5 %).**
- Accede cerca de tres veces menos a la educación infantil de primer ciclo (14,9 % frente al 52,4 %) y tiene cerca de tres veces más de abandono escolar prematuro (38,2 % frente al 13,0 %).

Gráfico 4. Tasa de riesgo de pobreza por nacionalidad en Cataluña (2022)



Fuente. Instituto de Estadística de Cataluña (Idescat).

Tabla 1. Número de beneficiarios de la renta garantizada de ciudadanía por perfil social en Cataluña (2022, 2023)



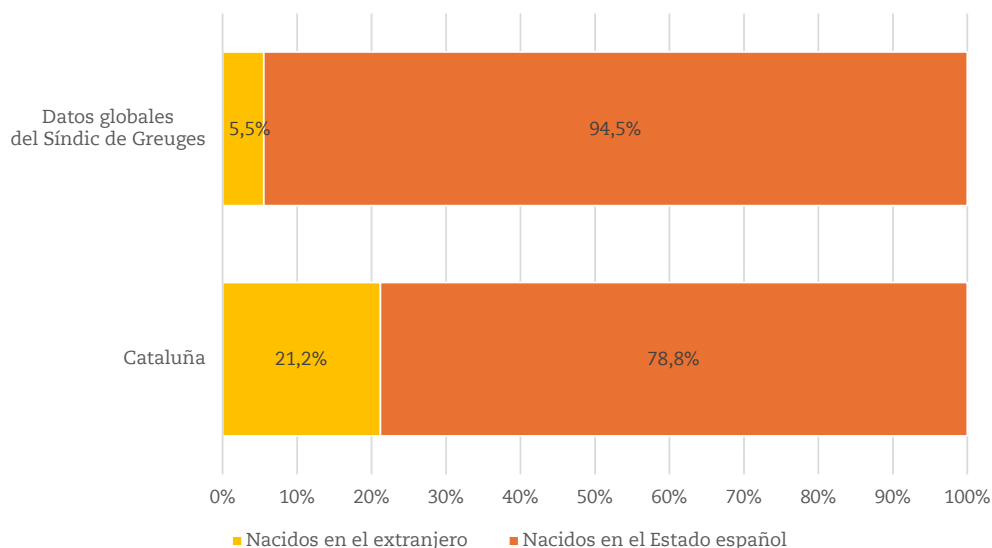
Titulares del colectivo activable laboralmente	Titulares 2022	% sobre total de destinatarios/titulares	% sobre población	% sobre población en riesgo de pobreza	Titulares 2023 (noviembre)
Total	54.047	100,0	1,20	6,0	51.771
Nacionalidad española (con DNI)	39.320	72,8	1,10	7,5	37.874
Nacionalidad extranjera (con NIE)	14.727	27,2	1,59	3,7	13.897

Fuente. Dirección General de Prestaciones Sociales del Departamento de Derechos Sociales.

Pese a la situación que sufren, los colectivos vulnerables tienden a hacer menos uso de la institución del Síndic de Greuges a la hora de defender sus derechos. Así, por ejemplo, la población nacida en el extranjero solo presenta el 5,5 % de las quejas, por debajo de su peso demográfico (21,2 %).



Gráfico 5. Porcentaje de quejas presentadas al Síndic de Greuges por lugar de nacimiento de quien presenta la queja (2023)



Fuente. Síndic de Greuges.

Conscientes de que las personas nacidas en el extranjero no suelen dirigirse a la institución para exponer sus quejas, a menudo porque desconocen este recurso, se han abierto más actuaciones de oficio para estudiar problemáticas que les afectan especialmente (el 72,8 % de las actuaciones de oficio en el año 2023, por encima del 67,9 % correspondiente al año 2022).

1.3. El empobrecimiento de la población y el reto del ascensor social

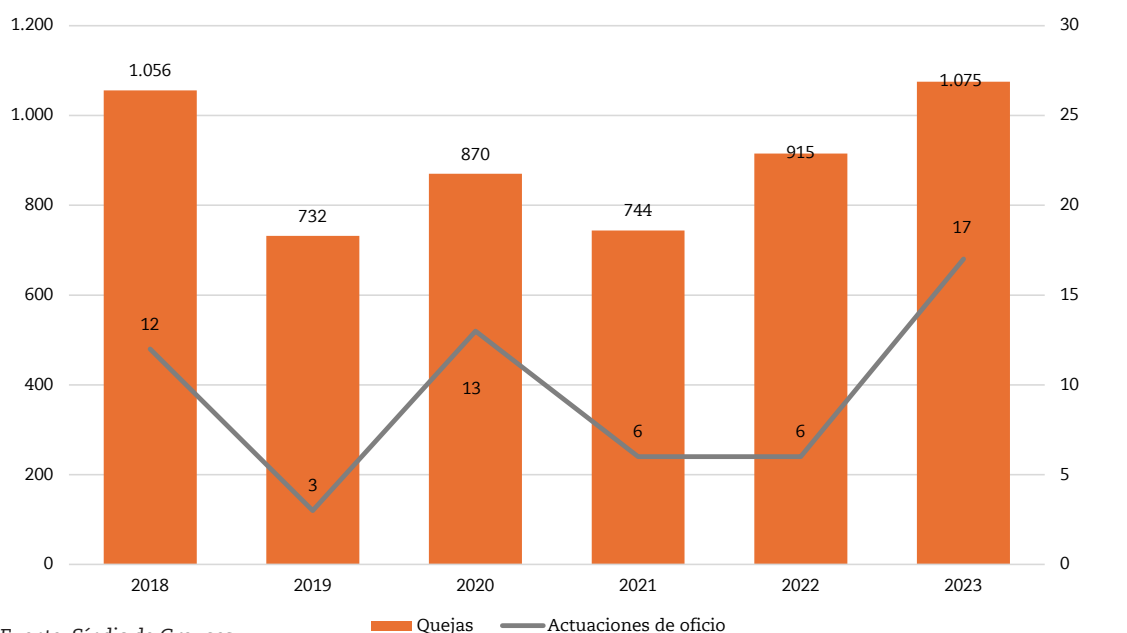
► En las dos últimas décadas, se ha producido un empobrecimiento de la población por efecto de las crisis económicas de 2008 y de la pandemia, y también por efecto de una coyuntura global que ha contribuido a aumentar la inflación.

■ Teniendo en cuenta la inflación, en el período 2010-2021 se ha reducido el producto interior bruto (PIB) per cápita un 3,9 %, y el salario bruto medio, un 2,2 % (aunque a precios corrientes haya aumentado). El coste de la vida ha aumentado por encima de las rentas de las familias.

Cataluña se sitúa entre los países europeos con una mayor tasa de privación material y social severa (8,0 % en 2022), ligeramente superior a la media estatal (7,7 %) y a la de la Unión Europea (6,7 %). Sin embargo, algunos indicadores han mejorado en los últimos años, como la tasa de paro o el número de beneficiarios de la RGC, que se han reducido.

En cuanto a la actuación del Síndic de Greuges, desde la pandemia nos encontramos con una tendencia creciente de las quejas sobre las actuaciones de los servicios sociales ante situaciones de vulnerabilidad.

Gráfico 6. Quejas y actuaciones de oficio del Síndic de Greuges en el ámbito de servicios sociales (2018-2023)



Fuente. Síndic de Greuges.

1.4. El envejecimiento de la población y el reto de la sostenibilidad del estado del bienestar

► En dos décadas, la población mayor de sesenta y cinco años ha pasado del 17,2 % correspondiente al año 2003 al 19,4 % del año 2023. La proyección es que en 2050 esta proporción haya crecido hasta el 28,9 %. En 1980 el peso de las personas mayores era del 11 %.

El envejecimiento de la población aumenta las necesidades de atención a las que debe hacer frente la Administración y reduce el peso de la población que contribuye a financiar las prestaciones sociales.

Las bajas tasas de natalidad acentúan el envejecimiento de la población y dificultan la renovación demográfica necesaria para garantizar el sostenimiento futuro de nuestro estado del bienestar. En positivo destacamos que el hecho migratorio, protagonizado por población en edad laboralmente activa y con mayores tasas de natalidad, permite contener el crecimiento del índice de dependencia de las personas mayores.

En una sociedad que cada vez tiene más personas mayores, es necesario poner el acento sobre el edadismo, que parte del supuesto de que las personas mayores han perdido capacidades, aportan poco valor social, no pueden tomar decisiones y son una molestia.

■ El edadismo tiene graves consecuencias para las personas mayores y para la sociedad en general: impacta negativamente en la salud y el bienestar de las personas y puede comportar desde la exclusión social y laboral hasta la falta de consideración en el acceso a servicios o en la atención médica.

1.5. El cambio climático y el reto de la sostenibilidad

El crecimiento demográfico también ha supuesto un incremento de la producción y del consumo, lo que ha aumentado el uso de combustibles fósiles, la generación de residuos y la emisión de gases de efecto invernadero, entre otros. En paralelo, se ha antepuesto el modelo de progreso económico a cualquier impacto medioambiental a nivel global. La suma de estos factores ha propiciado el cambio climático, con fenómenos meteorológicos como sequías, inundaciones y olas de calor.

■ Desde 1950, la temperatura media de Cataluña ha aumentado en 1,8 °C. Los años 2022 y 2023 fueron los más cálidos de este período. Si tomamos como referencia el mes de agosto, la temperatura media en el período 1991-2020 en la ciudad de Barcelona fue de 18,1 °C, mientras que en el período 2021-2023 la media se ha situado en los 25,8 °C.

■ El incremento de la temperatura media ha ido acompañado de una modificación de los patrones de precipitación en las últimas décadas. **El Servicio Meteorológico de Cataluña recuerda que el período 2022-2023 ha sido uno de los cinco períodos pluviométricos más secos en gran parte de Cataluña desde el año 2000.** En el caso de la ciudad de Barcelona, por ejemplo, ha sido el más seco de los últimos 110 años, o en el caso de Figueres desde 1950.

■ La baja pluviometría ha supuesto una reducción de la reserva de agua en los embalses. **En marzo de 2024, esta reserva se encuentra en el 15 %, la cifra más baja de las dos últimas décadas.**

El Síndic de Greuges tiene abiertas dos actuaciones de oficio específicas, una para analizar las actuaciones de las administraciones públicas ante las inundaciones, que tiene por objetivo identificar los municipios que no tienen Plan de actuación municipal (PAM) para inundaciones (**de los 520 municipios obligados a tener PAM, solo 170 lo tienen en vigor**), y la otra para analizar las actuaciones de las administraciones públicas ante la sequía.

■ En el marco de la actuación sobre la sequía, la institución ha hecho recomendaciones relacionadas con la información que se ofrece en el Portal de la sequía de la Agencia Catalana del Agua (ACA) sobre los municipios que disponen de planes de emergencia por sequía, así como recomendaciones relacionadas con el impulso de medidas para que todos los municipios tengan datos reales de uso del agua, mediante la instalación de aparatos de medida (contadores) donde no los haya.

2. Las cinco principales carencias de las administraciones para dar respuesta a estos retos

2.1. El tiempo de respuesta excesivamente largo de la Administración

► El crecimiento demográfico y el envejecimiento de la población contribuyen a incrementar tanto la presión asistencial sobre los servicios públicos como los tiempos de espera para acceder a ellos.

■ El tiempo de espera limita la capacidad de dar una respuesta adecuada a las necesidades sociales de la población. Este factor es determinante cuando afecta a determinados colectivos vulnerables, como niños o ancianos, por lo que representa el tiempo de espera en el conjunto de una vida aún corta (con poco tiempo vivido) o en la etapa final de la vida (con poco tiempo por vivir).

En el ámbito de la salud, en los últimos años no se ha logrado reducir de forma significativa las listas de espera, que tienen efectos sobre la calidad de vida de los pacientes

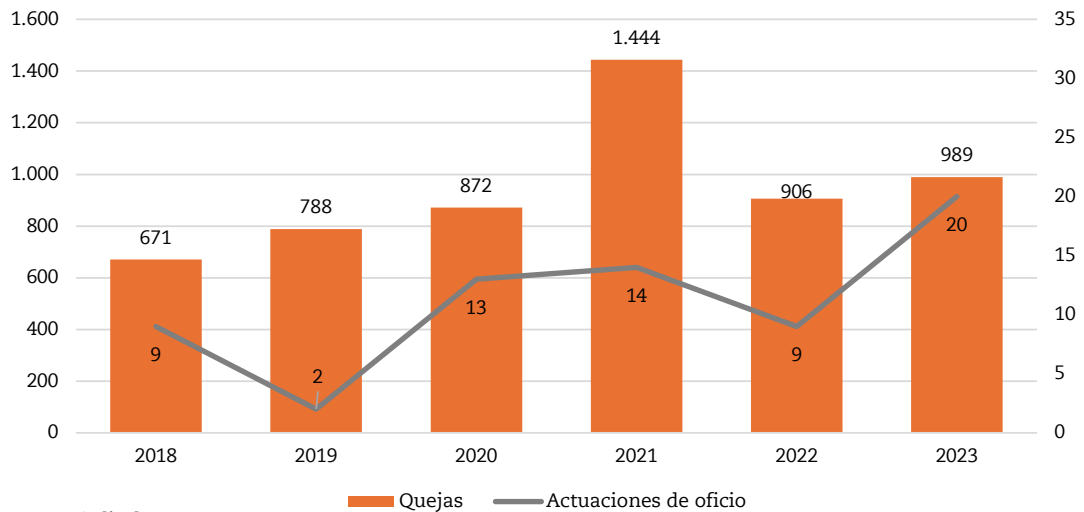
■ En octubre de 2023 había más personas que en 2017 en lista de espera para intervenciones quirúrgicas (195.270 personas), para pruebas diagnósticas (170.262 personas) o para consultas externas (477.088 personas), aunque el tiempo medio de espera de los pacientes no ha aumentado (141 días para una intervención quirúrgica).

■ Los plazos máximos de garantía/referencia para determinadas intervenciones quirúrgicas y otras actuaciones médicas, que suponen un gran avance para la garantía de una atención de calidad, a menudo se superan, aunque los tiempos de espera garantizados son de obligado cumplimiento.

■ **El incremento de la demanda en la atención a la salud mental, especialmente entre los niños y jóvenes, ha hecho aumentar el número de personas atendidas y también el número de personas en lista de espera.** En el período 2014-2022 ha crecido un 8,1 % el número de personas atendidas en los centros de salud mental de adultos (CSMA) y un 30,4 % el número de niños y jóvenes atendidos en los centros de salud mental infantiles y juveniles (CSMIJ). La presión asistencial ha hecho que según datos de septiembre de 2023 haya cerca de 3.500 niños y adolescentes en lista de espera, cifra que ha aumentado respecto al año anterior.

Desde hace años, las quejas presentadas en el Síndic de Greuges en el ámbito de la salud están aumentando. De estas, el 25,5 % hacen referencia a listas de espera (252).

Gráfico 7. Quejas y actuaciones de oficio del Síndic de Greuges en el ámbito de la salud (2018-2023)

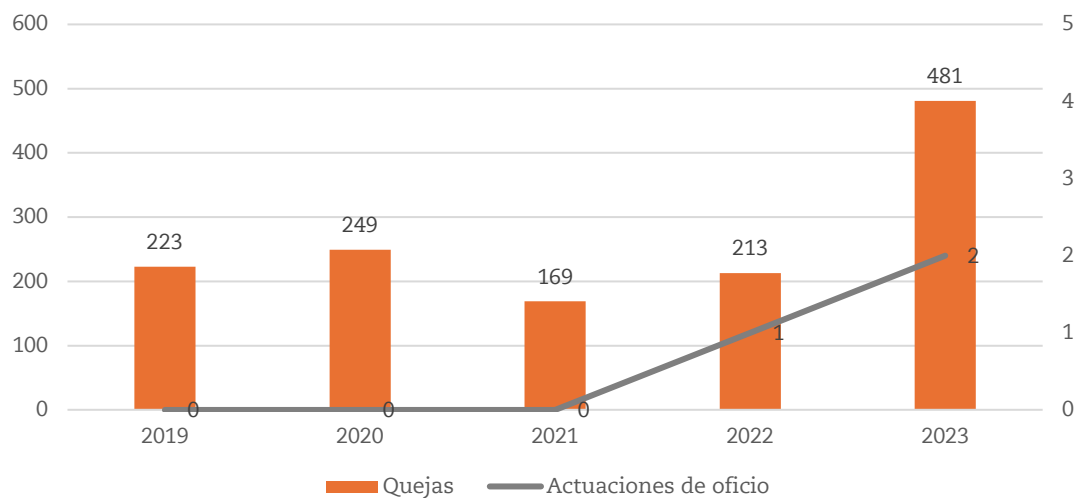


Fuente. Síndic de Greuges.

El retraso en la tramitación de las prestaciones económicas puede generar déficits de eficacia porque durante el tiempo de espera no se cubren las necesidades sociales que pretenden compensar

■ Se está reduciendo el tiempo de tramitación de la renta garantizada de ciudadanía (RGC). En junio de 2023, la media de días para resolver las solicitudes de esta prestación del colectivo activable laboralmente era de 91, cerca de tres meses, con una ligera mejora respecto a la situación que había el año anterior (110 días en junio de 2022). Sin embargo, han aumentado las quejas relacionadas con la tramitación de esta ayuda.

Gráfico 8. Quejas y actuaciones de oficio del Síndic de Greuges en el ámbito de la renta garantizada de ciudadanía (2019-2023)



Fuente. Síndic de Greuges.

■ Los retrasos en la tramitación de las ayudas a la dependencia, si bien se han reducido en los últimos años, generan situaciones discriminatorias para las personas con discapacidad o personas mayores en situación de dependencia. En octubre de 2023, el tiempo de espera medio entre la solicitud de grado y la resolución de grado era de 176 días (con 28.063 personas dependientes pendientes de valoración de grado, 5.519 de las cuales con un período de espera superior a los seis meses). Por su parte, el tiempo de espera medio entre la resolución de grado y la resolución del Programa individual de atención (PIA) era de 112 días (con 72.010 personas pendientes de valoración del PIA, 66.583 de las cuales con un período de espera superior a los seis meses).

En el ámbito de la justicia, la demora judicial, que ha aumentado a lo largo de la última década por la saturación del sistema de justicia, es un factor de victimización secundaria y afecta negativamente a la eficiencia y efectividad de la tutela judicial

■ Desde 2014, en Cataluña cada vez hay más expedientes en tramitación o pendientes a final de año. En el período 2014-2022 se ha producido un incremento del 51,4 % del número de expedientes activos (de 354.318 a 573.388), aunque el número de asuntos ingresados durante el año se ha reducido un 14,1 %. También ha incrementado la tasa de pendencia (expedientes pendientes/resueltos), del 0,29 al 0,53, y la tasa de congestión (de 1,27 a 1,54), y se ha reducido la tasa de resolución (resueltos/ingresados), de 1,02 a 0,97. En 2022 ingresaron más asuntos (1.119.158) que los que se resolvieron (1.080.379).

Tabla 2. Indicadores de la Administración de justicia en Cataluña (2010-2022)



Asuntos	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Tasa de litigiosidad por 1.000 habitantes	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
Tasa de pendencia (pendientes/resueltos)	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
Tasa de resolución (resueltos/ingresados)	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
Tasa de congestión	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

Fuente. Departamento de Justicia, Derechos y Memoria.

La falta de resolución de los procedimientos en el plazo previsto normativamente es uno de los supuestos más frecuentes de mala administración y uno de los principales motivos de queja a la institución

■ En 2023, la institución del Síndic de Greuges ha recibido numerosas quejas relacionadas con el retraso en la resolución de las ayudas de dependencia y las solicitudes de subvención. También ha recibido quejas relacionadas con el retraso en el pago de las ayudas a la movilidad sostenible (MOVES III) y de las ayudas para la instalación de placas solares y otros elementos de energía renovable en viviendas.

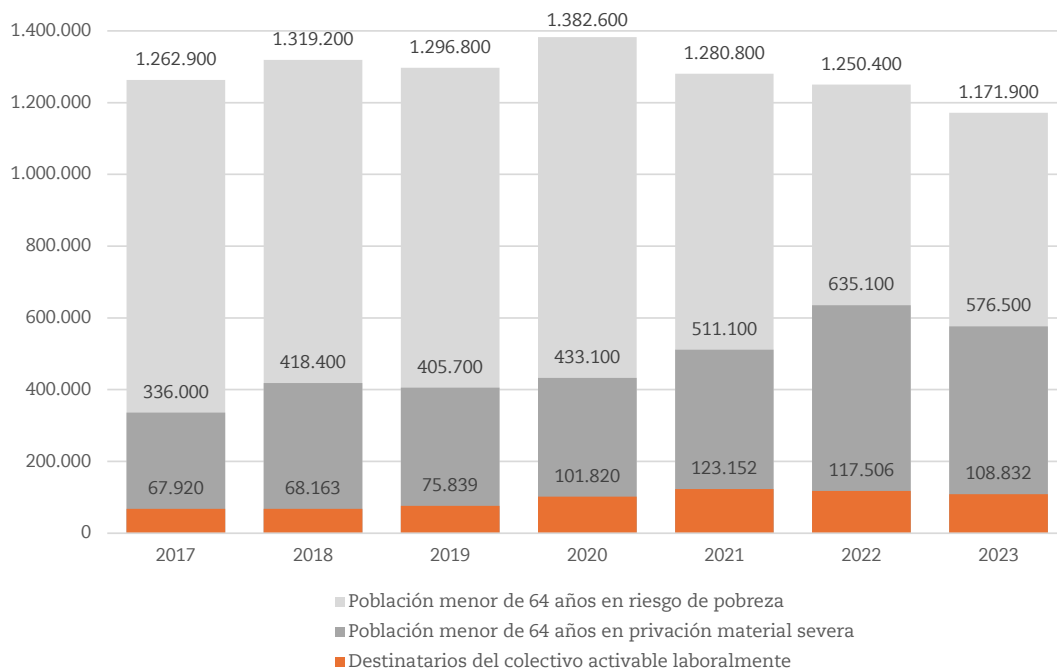
2.2. La cobertura insuficiente de determinadas políticas públicas

El crecimiento demográfico y el empobrecimiento de la población también afectan a la cobertura de las políticas públicas. Poner en el centro a las personas y adecuar la actuación de la Administración a las necesidades sociales existentes implica garantizar que las prestaciones sociales (ayudas, servicios, etc.) cubren a las personas que las necesitan. No garantizar esta cobertura supone desatender necesidades sociales y que la actuación de la Administración no sea suficientemente efectiva.

Los déficits de cobertura de las prestaciones económicas reducen su eficacia como medida para combatir la pobreza

La RGC tiene problemas de cobertura y no llega a todas las personas que están en situación de necesidad.

■ Solo el 18,9 % de la población en situación de privación material severa del colectivo activable laboralmente ha percibido una RGC en 2023. Si se tiene en cuenta a los beneficiarios del ingreso mínimo vital (IMV), más de la mitad de la población en situación de privación material severa no percibe ingresos procedentes ni del IMV ni de la RGC.

Gráfico 9. Cobertura de la renta garantizada de ciudadanía sobre la población en situación de pobreza (2017-2023)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Población menor de 64 años en privación material severa destinataria de la RGC (%)	20,2	16,3	18,7	23,5	24,1	18,5	18,9
Población menor de 64 años en riesgo de pobreza destinataria de la RGC (%)	5,4	5,2	5,8	7,4	9,6	9,4	9,3

Fuente. Dirección General de Prestaciones Sociales del Departamento de Derechos Sociales.

■ **Los requisitos establecidos dejan fuera de cobertura a una parte muy importante de la población que no dispone de recursos económicos suficientes para atender sus necesidades básicas:** en septiembre de 2023 solo el 33 % de solicitudes del colectivo activable laboralmente cumplían los requisitos (el 21 % de las denegaciones, por ejemplo, se deben a la dificultad para acreditar la situación de necesidad).

La falta de un parque de viviendas suficiente destinado al alquiler social no permite dar respuesta al creciente número de personas que piden acceder a una vivienda social, ni siquiera cuando se encuentran en una situación de emergencia residencial

A pesar de que el número de viviendas sociales ha incrementado un 19 % en el período 2016-2023, las viviendas destinadas a políticas sociales gestionadas por las diferentes administraciones públicas o entidades sin ánimo de lucro solo representan el 1,0 % de las viviendas familiares (1,3 % de las viviendas familiares principales), cifras que están por debajo de la media del resto de países europeos.

- Las 39.095 viviendas destinadas a políticas sociales contrastan con las 94.572 solicitudes inscritas en el Registro de solicitantes de vivienda de protección oficial (RSHPO) de Cataluña en septiembre de 2023.

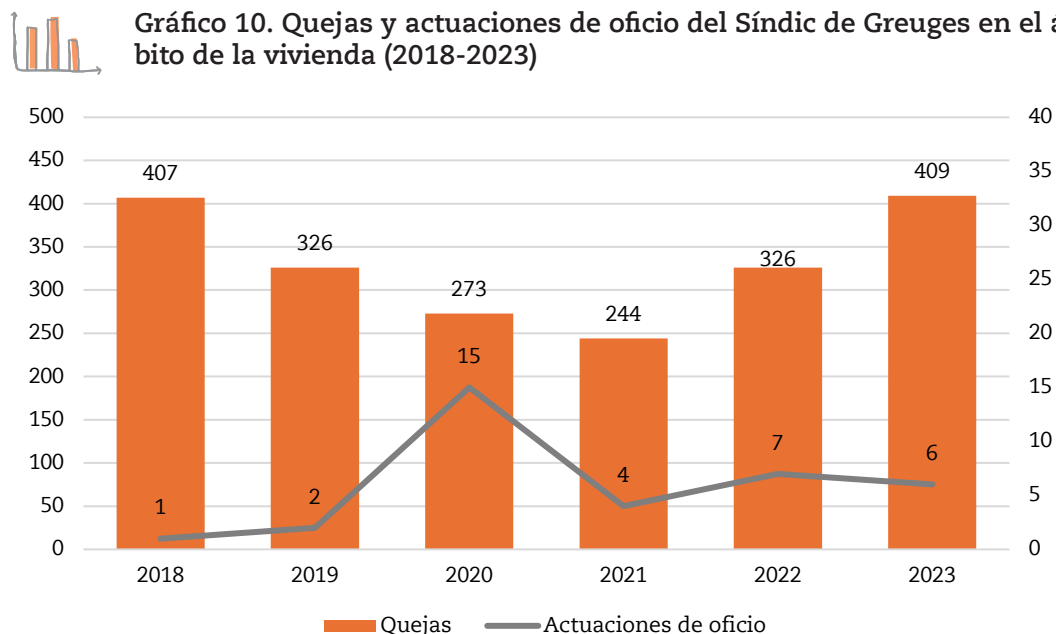
- El RSHPO se ha convertido en un instrumento ineficaz para dar respuesta a la demanda de vivienda social actual debido al incremento de la demanda. En 2022 se formalizaron 37.909 nuevas solicitudes de vivienda de protección oficial y solo se terminaron de construir 1.723 viviendas de este tipo.

- Se han desarrollado políticas públicas de vivienda de protección oficial de compraventa que no han fomentado un parque de viviendas sociales de alquiler estable y permanente. El 66,4 % de la vivienda de protección oficial construida en las últimas tres décadas ha sido de compraventa, el 55,7 % en el caso de la vivienda de protección oficial con un promotor público. Solo el 25,8 % está destinada al alquiler (38,7 % en el caso del promotor público).

La insuficiencia de vivienda social dificulta la atención de las situaciones de emergencia social a través de las mesas de emergencias: cerca de 3.000 unidades de convivencia están a la espera de la asignación de una vivienda.

Desde la pandemia, están aumentando las familias que se dirigen al Síndic de Greuges para quejarse sobre las políticas en materia de vivienda.

Gráfico 10. Quejas y actuaciones de oficio del Síndic de Greuges en el ámbito de la vivienda (2018-2023)



Fuente. Síndic de Greuges.

2.3. Las barreras de acceso a la Administración y a los servicios

La vulnerabilidad puede limitar la capacidad de las personas de acceder a prestaciones necesarias para dar respuesta a sus necesidades sociales. El desconocimiento, la falta de habilidades para gestionar el acceso a las prestaciones, el carácter restrictivo de los requisitos de acceso, los problemas de funcionamiento de los servicios o las trabas burocráticas son algunos de los obstáculos detectados.

El derecho a una buena administración se fundamenta, en parte, en el derecho de las personas a acceder a las administraciones y servicios que prestan en condiciones de igualdad y sin restricciones no justificadas

- Actualmente, todavía quedan unas pocas administraciones que afirman mantener la cita previa como requisito absoluto y general para acceder a sus oficinas de atención ciudadana y registro. En 2022, pasada la pandemia por covid-19, la institución del Síndic de Greuges sugirió que se suprimiera la cita previa obligatoria para acceder presencialmente a las oficinas de atención ciudadana, y así se ha ido haciendo en muchos casos.

- La digitalización progresiva de la actuación administrativa es positiva en la medida en que mejora la eficiencia de su actuación, pero también puede limitar el acceso a la Administración a determinada población vulnerable por efecto de la brecha digital, especialmente si no se garantiza el derecho a relacionarse con ella de forma presencial y no existen mecanismos de acompañamiento y asistencia en la tramitación electrónica.

La falta de integración del sistema de prestaciones de carácter económico es ineficiente porque obliga a las personas a estar informadas de las diferentes ayudas existentes y a hacer trámites adicionales, lo que genera incompatibilidades en el acceso no justificadas

- La renta garantizada de ciudadanía (RGC) y el ingreso mínimo vital (IMV) desarrollan una función similar, y la falta de integración no ayuda a diseñar un sistema consistente de prestaciones que luche contra la pobreza de forma efectiva y que, a su vez, sea coherente y comprensible desde la perspectiva de la ciudadanía. Según datos de noviembre de 2023, una tercera parte de los titulares de la RGC han percibido en algún momento del año el IMV (16.630 de los 51.771 titulares).

- La denegación de la RGC por no cumplir el requisito de insuficiencia de ingresos económicos puede deberse a que familiares u otras personas de la unidad de convivencia hayan percibido otras ayudas económicas durante el período computable (los dos meses anteriores a la solicitud de la prestación). **La incompatibilidad de la RGC con otros ingresos procedentes de la actividad laboral, pero también con otras prestaciones públicas orientadas a combatir situaciones de exclusión social, como ocurre con las ayudas para la vivienda, limita la cobertura de las necesidades reales existentes.**

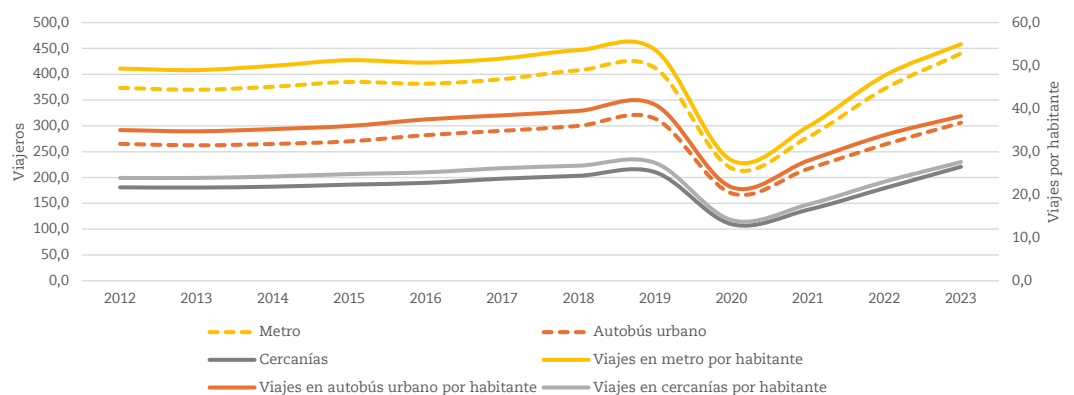
- Las administraciones suelen solicitar la misma documentación para comprobar que se cumplen los requisitos establecidos en las distintas convocatorias de ayudas.

La instauración de sistemas de ayudas para garantizar la asequibilidad económica del transporte público no ha contribuido a incrementar sustancialmente el número de usuarios, por la existencia de otras barreras de acceso

Gracias en buena parte a la salida de la crisis económica de 2008-2013, y con el paréntesis de la pandemia, **el uso del transporte público ha ido incrementando el número de viajeros, pero este incremento ha sido relativamente modesto**, teniendo en cuenta las mejoras de accesibilidad económica a los servicios de transporte de los últimos años y también el crecimiento demográfico.

- Pese a que se han alcanzado las cifras de usuarios de metro y cercanías más altas de la última década, en 2023 ha habido una ratio de viajes por habitante bastante equivalente a la de 2019, justo antes de la pandemia.

Gráfico 11. Número de viajeros de autobús urbano, metro y cercanías (en millones de viajes) en Cataluña (2012-2023)



	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 urbano	265,2	262,4	265,1	270,1	282,1	290,5	300,0	313,9	169,3	216,7	263,9	306,1
Cercanías	181	180,6	182,3	186,3	189,7	197,8	203,4	210,4	109,7	137,6	179,5	220,9
Viajes en metro por habitante	49,3	49,0	50,0	51,3	50,7	51,7	53,6	53,7	28,0	35,8	47,7	55,0
Viajes en autobús urbano por habitante	35,0	34,7	35,3	36,0	37,5	38,4	39,5	40,9	21,8	27,9	33,9	38,3
Viajes en cercanías por habitante	23,9	23,9	24,3	24,8	25,2	26,2	26,8	27,4	14,1	17,7	23,0	27,6

Fuente. Idescat, Instituto Nacional de Estadística (INE), Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya (FGC), Ayuntamiento de Barcelona.

■ **No está garantizada plenamente la accesibilidad de todas las personas en el transporte público por la falta de adaptación de estaciones y servicios.** Aunque la accesibilidad está protegida por ley, hay estaciones del servicio de cercanías de Cataluña y de metro que no están adaptadas. De las 163 estaciones de la red de metro, 11 no están adaptadas.

■ **Las incidencias relacionadas con el funcionamiento de los trenes de cercanías y regionales hacen que el transporte público ferroviario no sea suficientemente fiable y que el servicio pierda calidad.** La institución del Síndic de Greuges recibe quejas por retrasos, desinformación, impuntualidad, desatención, incivismo, averías, etc. Esta falta de fiabilidad también se constata en el transporte interurbano por carretera en autobús.

2.4. Los déficits de acompañamiento y escucha de las personas, especialmente de las más vulnerables

Hay personas vulnerables que requieren un acompañamiento más intensivo para garantizar la cobertura de sus necesidades sociales básicas, tanto por su falta de autonomía personal como para revertir las condiciones estructurales que generan la situación de vulnerabilidad.

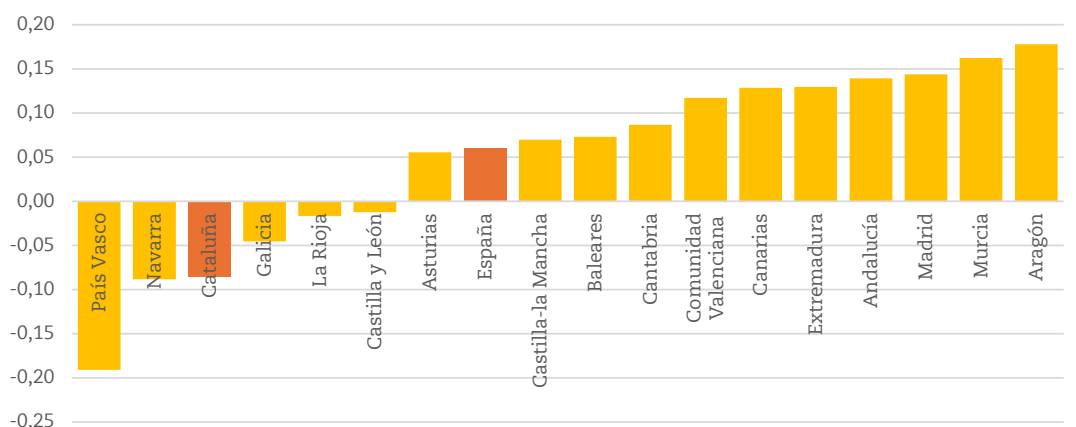
El modelo de intervención de los servicios sociales básicos es todavía demasiado asistencialista y de control: vela por cubrir las necesidades más básicas y dar respuesta a las situaciones de emergencia social, y no tanto por acompañar a las familias con un abordaje terapéutico para mejorar su autonomía

■ En muchos municipios, la creciente presión asistencial ha generado efectos negativos en la calidad y la cobertura de la intervención de los servicios sociales básicos. A esto hay que añadirle el incremento de tareas más burocráticas, puesto que desde otros ámbitos se encarga a los servicios sociales tareas de gestión (acreditar situaciones de exclusión residencial, etc.). **Hay servicios sociales que tienen largas listas de espera en las primeras acogidas, poca intensidad en los seguimientos psicosociales de las familias y sus hijos, y poca disponibilidad de tiempo para el trabajo preventivo con la comunidad.**

En el ámbito educativo, las pruebas PISA constatan que el alumnado no se siente suficientemente acompañado en la escolaridad por el profesorado ni por sus familias

■ Aunque el incremento de dotaciones en el sistema educativo permite situar Cataluña en una buena posición comparada en cuanto a la dotación de profesorado, de acuerdo con el informe PISA 2022, Cataluña es una de las comunidades con un menor índice de apoyo del profesorado al alumnado en su proceso de aprendizaje. **Un tercio del alumnado considera que el profesorado no tiene interés en el conjunto del alumnado (37,8 %) y que no le proporciona un apoyo adicional (37,1 %).** En paralelo, **más de un tercio del alumnado no recibe el acompañamiento de la familia en su escolaridad**, siendo Cataluña la comunidad con un índice de apoyo familiar al alumnado más bajo.

Gráfico 12. Índice de apoyo del profesorado en matemáticas al alumnado de quince años por comunidades autónomas (2022)



Fuente. Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

■ El Síndic de Greuges ha detectado en los últimos años un incremento del malestar docente entre el profesorado, especialmente en el sector público. El incremento de bajas de profesorado en el sector público puede ser un indicador de malestar docente. El curso 2022/2023, una vez pasado el impacto de la pandemia en las bajas de profesorado, se han hecho 38.146 nombramientos de profesorado sustituto, un 19,4 % más que el curso 2019/2020, justo antes de la pandemia.

Tabla 3. Nombramientos de sustitución por etapa educativa (2019-2023)

Curso escolar	Primaria	Secundaria	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

Fuente. Departamento de Educación.

■ A pesar de tener tasas de abandono escolar prematuro (14,0 %) superiores a la media estatal (13,6 %) y europea (9,6 %), en los últimos años las tasas de abandono educativo prematuro han tendido a decrecer, en gran parte gracias al incremento de la oferta de formación profesional. Desde el año 2008, se ha doblado la oferta de plazas de formación profesional y se ha reducido a la mitad el abandono, que ha pasado del 32,9 % en 2008 al 14,0 % en 2023.

■ Sin embargo, se detecta un elevado abandono educativo prematuro al finalizar la educación secundaria obligatoria y también durante el primer curso del ciclo de grado medio. En el curso 2022/2023, el 4,9 % del alumnado que estudiaba 3.º de ESO el curso anterior y el 21,7 % del alumnado que estudiaba 4.º de ESO no estaba matriculado en el sistema educativo.

■ El acceso a los ciclos formativos de grado medio tampoco es una garantía de que no se abandonen los estudios prematuramente. De hecho, en el curso 2022/2023, un 24,0 % del alumnado que estudiaba 1^{er} curso de ciclos formativos de grado medio no continuó esta formación, ni pasó a bachillerato ni a un ciclo formativo de grado superior. Este abandono tiene que ver con déficits de ajuste de la oferta y la demanda, así como con déficits de orientación del alumnado en su paso a los estudios secundarios postobligatorios. **El incremento de la oferta de formación profesional, pues, debe ir acompañada de otras medidas de acompañamiento y orientación del alumnado.**

El deber del ciudadano de asumir las responsabilidades tributarias no exonera a la Administración del deber de garantizar un sistema tributario justo y redistributivo, sin una finalidad estrictamente confiscatoria, que tenga en cuenta la capacidad económica del contribuyente y sus necesidades

Las administraciones ordenan y aplican tributos de una manera rígida, a menudo con **falta de empatía hacia la múltiple casuística económica, social y personal que puede afectar a las personas con deudas tributarias** que tienen la voluntad de pagarlas pero que no pueden hacerlo con las condiciones establecidas por la Administración (plazos, etc.). **A menudo, se recurre a aplicar el régimen sancionador previsto sin voluntad de buscar vías de solución alternativas.**

■ No siempre se garantiza suficientemente el derecho de los ciudadanos a un sistema fiscal que no les prive de los medios económicos indispensables para mantener una vida digna. **El sistema tributario debe ser compatible con la exención del mínimo vital, que es esa parte de la renta de las personas destinada a satisfacer sus necesidades básicas.** Aunque la ley declara como inembargables algunos bienes y derechos, la previsión es insuficiente.

■ **En los procedimientos de recaudación, en especial los ejecutivos, las actuaciones deben llevarse a cabo en la forma que resulte menos costosa para las personas afectadas.** Ante una solicitud de fraccionamiento de una deuda, la institución del Síndic de Greuges pide que se otorguen cuotas y plazos que puedan ser asumidos de forma real y efectiva por la persona deudora.

■ **Es un derecho de los ciudadanos que las actuaciones de la Administración tributaria se lleven a cabo de la forma que les resulte menos perjudicial,** evitando perjuicios gratuitos y costes innecesarios. En relación con los procedimientos de comprobación que tienen como resultado la práctica de liquidaciones complementarias, por ejemplo, la Administración suele agotar los plazos de prescripción, lo que comporta una liquidación accesoria de intereses de demora de hasta cuatro años, que podrían evitarse con una actuación más diligente de la Administración.

Abordar la atención sanitaria a la persona de forma integral implica tener en cuenta la vertiente social

Hay mucha relación entre la situación de salud de las personas y su situación social y, en cambio, hay todavía una separación clara entre los circuitos sanitario y social que no permite atender de forma global todas las necesidades de la persona.

- Las personas vulnerables que no disponen de un entorno social no tienen garantizado un acompañamiento específico. **La atención integral del paciente pasa, entre otros factores, por garantizarle un buen trato y un acompañamiento a lo largo de su paso por el sistema sanitario.**

- **Falta coordinación e integración entre atención primaria y atención especializada.** Se reciben quejas, por ejemplo, por el rechazo de derivaciones de los médicos de atención primaria a los especialistas.

La institucionalización afecta a cerca de 100.000 personas en Cataluña, con una tendencia creciente en los últimos años

La institucionalización o el ingreso en centros residenciales o instituciones genera a menudo efectos negativos sobre el desarrollo de las personas, porque comporta vivir y socializarse en entornos poco normalizadores y con cierto grado de aislamiento respecto a la realidad social que les rodea, lo que puede limitar su capacidad de integración social presente y futura. Aunque hay diferencias evidentes en función del tipo de institución, las personas que sufren estos efectos negativos son niños y adolescentes en centros de protección, personas mayores o con discapacidad en residencias o personas reclusas en centros penitenciarios, entre otros.

- En el período 2010-2023, el número de personas institucionalizadas se ha incrementado un 10,9 % (mientras que en este período la población ha aumentado un 6,5 %). Este incremento se explica fundamentalmente por el aumento de personas mayores que viven en residencias para la tercera edad (cerca de 7.000 residentes más en este mismo período) y también por el aumento de los niños y adolescentes acogidos en centros de protección (cerca de 2.500 más) y de las personas con discapacidad que residen en centros (cerca de 2.500 más). Por el contrario, se ha reducido de forma muy significativa la población reclusa en centros penitenciarios (cerca de 3.000 reclusos menos) y también, aunque en menor medida, el número de personas que están ingresadas en hospitales psiquiátricos de larga estancia.


Tabla 4. Población institucionalizada en Cataluña (2010-2023)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Centros penitenciarios	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
Centros de justicia juvenil	285	295	264	245	252	221	207	230	252	295	180	219	210	-
Niños acogidos en centros residenciales	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
Residencias para la tercera edad	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	-
Centros u hogares residenciales para personas con discapacidad	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	-
Hospitales psiquiátricos de larga estancia	-	2.471	-	2.282	-	2.172	-	2.223	-	2.297	-	-	-	-
Hospitales de larga estancia	-	8.966	-	8.820	-	8.720	-	8.553	-	8.825	-	-	-	-

Fuente. Departamento de Justicia, Departamento de Derechos Sociales y Departamento de Salud.

■ Cataluña tiene niveles de institucionalización por encima de la media estatal en el caso de los niños y adolescentes en el sistema de protección (53,6 % en acogimiento residencial en Cataluña frente al 46,7 % en España) y también en el caso de las personas mayores y con discapacidad en los servicios residenciales (15,9 % de las prestaciones de atención residencial de las personas en situación de dependencia en Catalunya, frente al 9,7 % en España). En cambio, si tomamos como referencia el sistema penitenciario, la población reclusa en Cataluña (99,0 personas encarceladas por cada 100.000 habitantes) se sitúa por debajo de la media estatal (116,2), aunque a niveles equiparables a la media de países de la Unión Europea. De hecho, la población penitenciaria en Cataluña es superior a la de la mayoría de países nórdicos y de la Europa continental e inferior a la de la mayoría de países de la Europa del Este.

La evolución de la institucionalización está muy relacionada con los déficits en el desarrollo de modelos alternativos a la institucionalización.

■ En el caso del sistema de protección, se ha producido un estancamiento del número de niños tutelados acogidos en familia ajena a lo largo de la última década, de 902 en 2012 se ha pasado a 937 en 2023. El número de familias acogedoras no ha aumentado en la misma medida que la población infantil con medida protectora de la Administración.

■ En el caso de la institucionalización de las personas mayores, se ha doblado el número de plazas en centros de día y también se han desplegado las prestaciones de cuidador familiar para personas en situación de dependencia en las últimas dos décadas. Sin embargo, es necesario avanzar hacia modelos de atención domiciliaria

más integrales, que favorezcan que personas con un nivel mínimo de autonomía puedan vivir en el propio domicilio con los apoyos necesarios.

■ En el caso del sistema penitenciario, en cambio, la reducción de la población reclusa a lo largo de la última década se ha visto favorecida por el aumento de la ratio de personas con medidas penales alternativas por cada 100 personas encarceladas, que ha pasado de 63,5 en 2013 a 100,6 en 2022 (aunque la población sometida a medidas penales alternativas se ha mantenido relativamente estable en este período).

2.5. La falta de planificación de políticas para combatir el cambio climático

► Es necesario promover un modelo de desarrollo que integre medidas de mitigación de los efectos del cambio climático en todas las políticas públicas.

El Gobierno ha impulsado medidas de emergencia por la sequía, pero son insuficientes dada la falta de precipitaciones, la falta de previsión y la falta de gestión durante años. Las inversiones para garantizar el servicio de agua a la población han sido insuficientes y las medidas de control del consumo no se han implementado en todas partes.

Cataluña tiene un bajo consumo de energía renovable (9,9 %) en comparación con la media estatal (18,4 %) y la europea (19,7 %).

■ Pese a que en 2017 se avanzó en el despliegue de las energías renovables, todavía hoy no se ha aprobado un plan territorial para implantarlas, el cual debe determinar la producción de energía de cada comarca. Tampoco se ha aprobado la orden de funcionamiento y composición de la Mesa de diálogo de las energías renovables, que debe determinar las medidas de compensación económicas.

3. Las diez recomendaciones para transformar la Administración

La institución del Síndic de Greuges propone al Gobierno y al Parlamento de Cataluña diseñar una estrategia de transformación de la Administración orientada a situar a las personas en el centro de su intervención, que incluya:

3.1. Modelos alternativos a la institucionalización de las personas

Es necesario establecer un plan de actuación orientado a la desinstitucionalización de las personas que residen en centros: mediante la promoción de las medidas penales alternativas en el caso del sistema penitenciario, mediante el acogimiento familiar y la prevención del desamparo en el caso del sistema de protección o mediante atención domiciliaria integral en el caso de las personas mayores o con discapacidad.

3.2. Un modelo de servicios sociales integrado, de acceso universal y orientado a la prevención y al acompañamiento de las personas

Es necesario integrar los diferentes servicios que conforman la cartera de servicios sociales, contar con un sistema integrado de prestaciones económicas para combatir la pobreza que sitúe las necesidades de las personas en el centro (renta garantizada de ciudadanía, ingreso mínimo vital, etc.) y fomentar servicios sociales básicos que garanticen un acompañamiento más intensivo de las personas en situación de vulnerabilidad social, para promover su autonomía y capacidad para superar las desigualdades que sufren.

3.3. Un sistema integrado de políticas de apoyo y acompañamiento a las familias con niños a cargo

Es necesario mejorar la cobertura de las políticas de transferencia de rentas para familias con niños a cargo y también de los diferentes programas y servicios que apoyan a las familias. También es necesario crear un subsistema de acompañamiento intensivo a las familias con niños en situación de riesgo.

3.4. La promoción del parque de vivienda social

Un parque de viviendas sociales suficiente, estable, permanente y en régimen de alquiler, dirigido a las personas que tienen mayores dificultades para acceder a la vivienda. Es necesario incrementar el parque de vivienda social mediante la promoción de viviendas de protección oficial de la Administración en régimen de alquiler social, mediante el ejercicio del derecho tanteo y retracto por parte de la Administración, mediante la formalización de acuerdos con los grandes tenedores de cesión de viviendas con destino a políticas sociales o mediante la movilización hacia el alquiler social de las viviendas desocupadas de forma injustificada, entre otros. Además, es necesario que las mesas de emergencias atiendan las situaciones de pérdida de la vivienda habitual, y para ello necesitan disponer de un número de viviendas suficiente para garantizar el realojamiento.

3.5. Una atención integral e integrada de las necesidades de las personas en el ámbito de la salud

Es necesario desarrollar estrategias para situar las necesidades de las personas y los pacientes en el centro del sistema, mediante la integración de los servicios que conforman el sistema de salud (también el ámbito de la salud mental) y la coordinación de estos servicios con otros servicios del ámbito social. De esta forma, se puede trabajar en una atención integrada social y de salud y se puede ofrecer una atención unificada (además de garantizar la atención en un tiempo razonable, respetando el tiempo de espera garantizado y de referencia para las intervenciones quirúrgicas, pruebas diagnósticas y consultas externas).

3.6. Un plan de mejora del éxito educativo

Es necesaria una distribución equitativa de recursos entre centros en función de su complejidad para mejorar los aprendizajes y para garantizar que los centros con más necesidades educativas disponen de más recursos para atenderlas de forma personalizada. También es necesario ofrecer formación al profesorado para capacitarle en el acompañamiento del alumnado, a partir de itinerarios formativos individualizados.

3.7. La planificación de ciudades armoniosas con las necesidades y los derechos de las personas

Es necesario evaluar la realidad de las ciudades, teniendo presente la importancia de la planificación urbanística de entornos habitables y sostenibles, del refuerzo de medidas de consolidación de la convivencia en el espacio público (agentes cívicos, etc.) y de la promoción de un transporte público asequible, accesible y fiable.

3.8. Una estrategia nacional para el fomento de la cohesión social que consolide un modelo de acogida de la población migrante y ponga el acento en las garantías de ascensor social

Es necesario definir un modelo de acogida de la población de origen migrante en Cataluña, que trabaje para promover la inclusión de este colectivo en condiciones de igualdad de oportunidades en los diferentes ámbitos de la vida social, que evite la segregación social (escolar, residencial, etc.) y que revise las políticas públicas desde una perspectiva antirracista.

3.9. Un pacto contra el cambio climático

Es necesario promover la corresponsabilidad de los diferentes actores que tienen incidencia en el medio ambiente (ciudadanía, sector primario, sector industrial, administraciones, etc.), para promover el desarrollo sostenible y facilitar las prácticas que ayuden a mitigar el cambio climático y sus efectos. En especial, es necesario promover la producción y el consumo de energías renovables y la reducción de las emisiones contaminantes, aparte de hacer una gestión responsable del agua en un contexto de sequía.

3.10. Una estrategia de transformación de la organización y el funcionamiento de los diferentes departamentos de la Generalitat de Cataluña

Es necesario que la Administración sea más garantista, cercana y amable; que tenga una función pública capacitada y comprometida con el interés general, y que sitúe al ciudadano en el centro de su intervención y dé respuestas integrales a sus necesidades. Todo ello con la voluntad de mejorar la calidad del servicio que presta, con actuaciones orientadas, por ejemplo, a garantizar una Administración de justicia centrada en la persona sin dilaciones indebidas, un modelo de policía de proximidad, un modelo de agencia tributaria centrada en el contribuyente, una Administración más transparente y accesible como garantía del derecho a una buena administración, etc.