



INFORME AL PARLAMENT 2023

MARÇ 2024

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

INFORME AL PARLAMENT 2023

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya

1a edició: març de 2024
Informe al Parlament 2023
ISSN: 2013-2379 (versió impresa)
Maquetació: Síndic de Greuges

Disseny original: America Sanchez
Foto portada: © Síndic de Greuges

ÍNDIX GENERAL

PRESENTACIÓ	7
1. ACTUACIONS DE LA INSTITUCIÓ DURANT 2023	9
2. ÀMBITS DE TRANSFORMACIÓ PREFERENT PER A LA DEFENSA DELS DRETS DE LES PERSONES	31
2.1. Desinstitucionalització de les persones: cap als models alternatius.	31
2.1.1. Sistema penitenciari: del model d'institucionalització al model de mesures penals alternatives i de promoció del règim obert	32
2.1.2. Sistema de protecció a la infància i l'adolescència: de l'acolliment residencial cap a la prevenció del desemparament i l'acolliment familiar	48
2.1.3. Sistema d'atenció residencial de la gent gran: del model residencial cap al model d'atenció domiciliària	55
2.1.4. Sistema d'atenció residencial per a persones amb discapacitat i per a persones amb problemes de salut mental: del model residencial cap al model d'atenció domiciliària	60
2.2. Suport a les famílies: cap a la consolidació d'un sistema de polítiques de suport a les famílies amb infants a càrrec	67
2.2.1. Prestacions econòmiques per infants a càrrec: de la crisi de la natalitat al suport en la cobertura del cost de la criança d'infants	67
2.2.2. Polítiques de conciliació de la vida laboral i familiar: les llicències parentals i els serveis d'atenció a la primera infància i recursos de suport a la criança	81
2.2.3. Model d'intervenció dels serveis socials: del control a la prevenció, tractament i acompanyament de les famílies	89
2.3. Lluita contra la pobresa: cap a la prevenció i l'acompanyament de la vulnerabilitat social	101
2.3.1. Polítiques de transferències de rendes: cap un sistema integrat de prestacions	101
2.3.2. Lluita contra la pobresa energètica: cap a uns subministraments bàsics assequibles per a tothom	117
2.3.3. Model d'intervenció dels serveis socials: cap a l'acompanyament de les persones	129

2.4. Lluita contra l'exclusió residencial: cap al ple reconeixement de l'habitatge com a dret subjectiu	137
2.4.1. Increment del parc d'habitatge social per fer front a les dificultats d'accés a l'habitatge . . .	137
2.4.2. Polítiques per abordar la pèrdua o el risc de pèrdua de l'habitatge habitual	151
2.4.3. Gestió i administració del parc d'habitatge social	158
2.5. Accés a la salut: cap a un model d'atenció sanitària integral i centrat en la persona. . .	165
2.5.1. Cap a un model ben dotat per fer front al canvi demogràfic	165
2.5.2. Cap a un model d'atenció sanitària integral	174
2.5.3. Cap a la reducció de les llistes d'espera en salut	184
2.5.4. Cap a l'accessibilitat i la cobertura dels serveis	191
2.6. Millora de l'èxit educatiu: cap a la personalització dels aprenentatges	199
2.6.1. Distribució equitativa de recursos: cap a la focalització de recursos a l'alumnat socialment vulnerable.	199
2.6.2. Qualitat de la funció docent per a l'acompanyament de l'alumnat i la personalització dels aprenentatges	211
2.6.3. Impuls de la formació professional per prevenir l'abandonament escolar prematur	221
2.7. La cohesió social en societats diverses.	233
2.7.1. Acollida de la població nouvinguda: cap a la definició d'un model d'acollida de la diversitat a Catalunya	234
2.7.2. Lluita contra els processos de segregació de les persones	244
2.7.3. No discriminació i el suport als col·lectius especialment vulnerables	250
2.8. Dret a la ciutat: cap un model de ciutat harmoniosa	267
2.8.1. Urbanització de la ciutat: cap a una planificació urbanística d'entorns habitables i sostenibles	268
2.8.2. Convivència a l'espai públic: cap a una ciutat per conviure-hi	278
2.8.3. Mobilitat a la ciutat: cap a la mobilitat en transport públic assequible, accessible i fiable.	282

2.9. Lluita contra el canvi climàtic: cap un país mediamambientalment sostenible.	295
2.9.1. Gestió de l'aigua en un context de sequera: cap a la consolidació del dret a l'aigua.	296
2.9.2. Producció i consum de les energies renovables	305
2.9.3. Reducció de residus i la gestió del reciclatge: cap a la gestió responsable dels residus per part de la ciutadania	311
2.10. Transformació de l'Administració: cap a una administració amable, propera i garantista	321
2.10.1. Administració de justícia centrada en la persona: de la revictimització a una justícia restaurativa	312
2.10.2. Bon govern com a eix de transformació: cap a una Administració transparent i accessible	328
2.10.3. Policia de proximitat: del model policial d'ordre públic al model de proximitat	334
2.10.4. Gestió amable dels tributs: d'un model recaptatori cap un model centrat en el contribuent. . .	339
2.10.5. Funció pública capacitada i compromesa amb l'interès general	353
3. LÍNIES D'ACTUACIÓ PER A LA TRANSFORMACIÓ DE LA INSTITUCIÓ DEL SÍNDIC DE GREUGES	369
3.1. Una institució a l'abast de tothom	370
3.2. Una institució humanitzadora	386
3.3. Una institució amb enfocament restauratiu	393
4. CONSIDERACIONS PRINCIPALS: ADEQUACIÓ DE L'ADMINISTRACIÓ A LA CATALUNYA DELS VUIT MILIONS AMB LES PERSONES AL CENTRE DE LA SEVA ACTUACIÓ	403
4.1. Quatre reptes per a les polítiques públiques	403
4.2. Vuit eixos de transformació de les polítiques públiques	417
LES DEU RECOMANACIONS DE L'INFORME	447

VOLUM II

- EXPEDIENTS ACUMULATS
- ACTUACIONS D'OFICI
- RESOLUCIONS NO ACCEPTADES
- DESPLAÇAMENTS AL TERRITORI
- RELACIONS INTERNACIONALS
- RELACIONS D'ÀMBIT ESTATAL
- REUNIONS AMB ACTORS LOCALS I INSTITUCIONALS
- REUNIONS AMB ENTITATS
- ORGANITZACIÓ DE JORNADES
- PONÈNCIES

[Accedeix al contingut](#)



PRESENTACIÓ

L'informe anual de la institució del Síndic de Greuges corresponent al 2023 és el segon que presento des del meu nomenament com a síndica de greuges i el primer que correspon a un any íntegre del meu mandat.

Com en anys anteriors, l'informe consta d'un primer capítol que permet conèixer l'activitat del Síndic a partir de dades objectives, tant pel que fa a nombre i tipologia d'actuacions iniciades enguany com pel que fa a la comparativa amb anys anteriors. En aquest sentit, cal destacar l'augment de les queixes rebudes i de les actuacions d'ofici iniciades, en el marc de l'impuls d'un nou model de treball que pretén abordar les queixes des d'una perspectiva transversal, global i transformadora, i donar un enfocament integral al problema que ens trasllada la persona interessada. Des d'aquest punt de vista, entenem que la queixa no només és una acció individual, sinó que sovint és un símptoma d'una situació més generalitzada a la qual cal donar una resposta amb la perspectiva de transformar les polítiques públiques.

Aquesta visió transversal i integradora del tractament dels problemes que arriben al Síndic de Greuges és la base del capítol segon d'aquest informe, que suposa una innovació important respecte d'anys anteriors de la manera de presentar l'activitat de la institució.

L'informe d'enguany identifica deu àmbits prioritaris de transformació de les polítiques públiques per donar resposta als grans problemes estructurals que té Catalunya, transformació que han d'abordar les administracions per garantir la defensa dels drets de les persones. Per a cadascun d'aquests àmbits (desinstitucionalització de les persones, suport a les famílies, lluita contra la pobresa, lluita contra l'exclusió residencial, accés a la salut, millora de l'èxit educatiu, cohesió social, dret a la ciutat, lluita contra el canvi climàtic i modernització de l'Administració), l'informe estableix l'eix de transformació de la política pública, elabora una diagnosi general de la qüestió que es vol tractar i analitza, amb dades oficials de l'Administració i amb dades pròpies de la nostra institució, els principals avenços i mancances de les polítiques públiques que hi incideixen. Així mateix, per a cadascun dels àmbits esmentats s'inclou un apartat relatiu a la perspectiva de gènere, i també les conclusions i recomanacions que s'han adreçat a les administracions competents en cada matèria.

A continuació, en el capítol tercer, en concordança amb l'esforç de transformació que es demana a l'Administració, s'exposen les tres principals línies d'actuació per a la transformació de la mateixa institució del Síndic de Greuges: aconseguir ser una institució que arribi a tothom, que sigui empàtica amb les persones i que tingui un enfocament restauratiu en la resolució dels problemes. En aquest capítol, com a novetat, s'exposen els reptes que la institució es posa a si mateixa per aconseguir aquesta transformació.

El quart capítol, de conclusions, analitza de manera transversal els diferents àmbits prioritaris de transformació i posa especialment l'accent en la importància de vetllar perquè les persones siguin el centre de les polítiques públiques. Aquest és el fil conductor que vertebrava tot l'informe anual de l'any 2023.

Finalment, en l'annex, tal com estableix la Llei del Síndic de Greuges, es relacionen totes les resolucions de la institució que no han estat acceptades per l'Administració i totes les actuacions d'ofici que s'han obert enguany.

Aquest informe sobre la tasca anual del Síndic de Greuges és complementat pels altres informes anuals que, per manament legal, la institució presenta al Parlament de Catalunya. Tota la informació de l'àmbit de la infància i l'educació està recollida en l'[Informe sobre els drets dels infants](#), que es va lliurar al Parlament de Catalunya el dia 5 de febrer de 2024. Així mateix, l'activitat duta a terme pel Síndic de Greuges com a [Mecanisme Català per a la Prevenció de la Tortura](#) i les recomanacions que ha formulat queden reflectides en l'[informe anual](#) corresponent, que es va lliurar al Parlament el 28 de febrer de 2024. Finalment, el juny de 2023 es va lliurar al Parlament el setè [Informe sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern del Síndic de Greuges](#), que avalua l'aplicació de la Llei de transparència. Tots els informes es poden consultar íntegrament en el web de la institució, en l'apartat d'informes i resolucions.

En l'informe de l'any passat subratllava la capacitat d'escolta, l'amabilitat, la justícia restaurativa, el retorn a la societat i l'eficàcia com a eixos transversals de tota la nostra actuació, amb la voluntat de ser una institució útil per la ciutadania: que ajudi a resoldre problemes puntuals amb l'Administració i a detectar problemes, tensions i disfuncions estructurals que, per mitjà de la nostra intervenció, es puguin resoldre.

Aquests objectius estratègics només podran ser una realitat amb un equip humà que, com el que tenim al Síndic, es caracteritzi per la professionalitat i la vocació de servei a la ciutadania. De la mateixa manera, cal una predisposició de les administracions i de les empreses amb qui ens relacionem a l'hora de tramitar les queixes i rebre els suggeriments que formulem. Les dades que presentem en aquest informe demostren que aquesta receptivitat i esperit de col·laboració hi són amb escreix, però que encara hi ha marge de millora. Com també tenim marge de millora al Síndic de Greuges per resoldre de manera més eficient i amable les preocupacions que ens arriben de la ciutadania. Seguirem treballant aquest any i els propers per assolir aquestes millores.

1. Actuacions de la institució durant 2023

1.1. Dades principals sobre les actuacions del Síndic de Greuges

L'any 2023 ha estat un any de canvi i d'implementació dels nous eixos de mandat i objectius estratègics a la institució, i això es reflecteix en com s'han enfocat les actuacions de la institució. D'una banda, hem donat un enfocament integral als problemes plantejats a les queixes, amb especial atenció a col·lectius en risc d'exclusió social; d'altra banda, hem abordat les queixes des d'una perspectiva transformadora.

Superada la pandèmia (2020-2022), el volum d'actuacions és superior al dels darrers anys

Durant l'any 2023 el nombre de queixes rebudes s'ha incrementat un 3,3 % i les actuacions d'ofici iniciades per la institució, un 6,7 %. Ara bé, el nombre de consultes s'ha reduït un 14,4 % i això es deu, entre d'altres, a l'enfocament integral dels problemes que ens traslladen les persones i que permet reduir en alguns passos la tramitació.

Figura 1. Actuacions del Síndic iniciades el 2023

	N	%
Queixes	10.276	46,8
Actuacions d'ofici	206	0,9
Consultes	11.456	52,2
Total	21.938	100,0

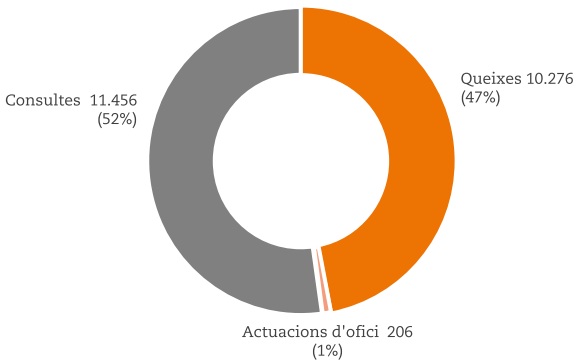
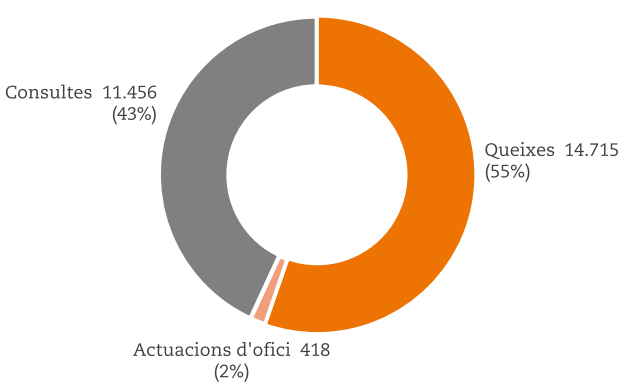


Figura 2. Actuacions del Síndic tramitades el 2023

	N	%
Queixes	14.715	55,3
Actuacions d'ofici	418	1,6
Consultes	11.456	43,1
Total	26.589	100,0



En suma, el conjunt d'actuacions de la institució s'ha reduït un 6,8 %, una dada que ens situa en les xifres prèvies a la pandèmia de la covid-19 i, fins i tot, per sobre de l'any 2020. Convé assenyalar que, durant la pandèmia, l'Administració va adoptar mesures que afectaven els drets i deures de la ciutadania, i també es va publicar normativa, fet que va generar un increment d'accions col·lectives per part de les persones en desacord amb les decisions preses; també es va crear confusió i van sorgir necessitats d'acompanyament i d'assessorament. A conseqüència d'això, la institució es va situar en un nombre de queixes i consultes per sobre de la tendència dels darrers deu anys.

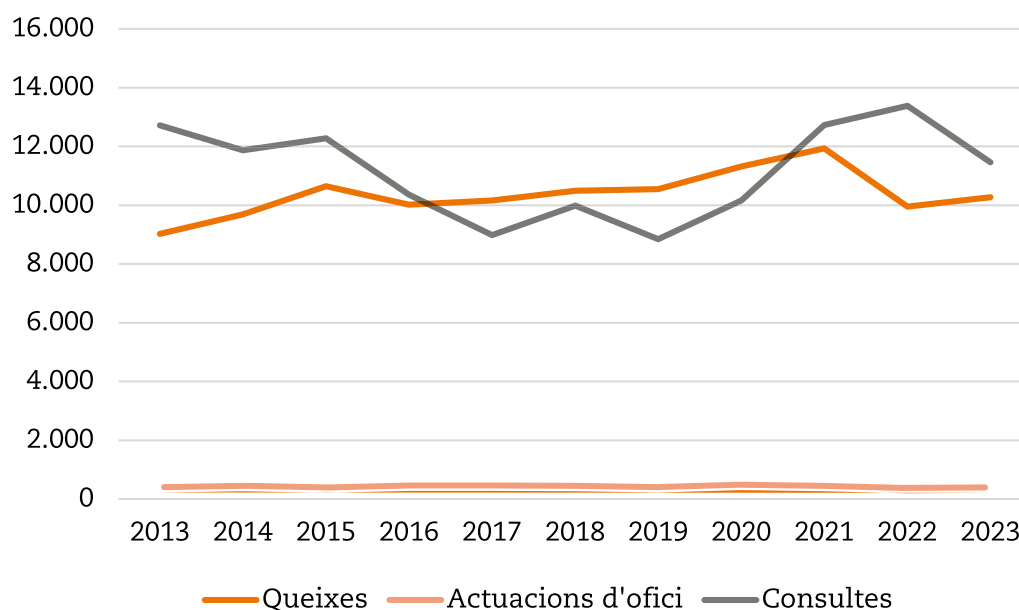


Taula 1. Queixes, actuacions d'ofici i consultes en el període 2013-2023

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Queixes	9.024	9.692	10.647	10.013	10.164	10.495	10.543	11.317	11.932	9.953	10.276
Actuacions d'ofici	219	263	205	281	281	267	222	303	264	193	206
Consultes	12.719	11.868	12.278	10.356	8.977	9.987	8.843	10.165	12.727	13.381	11.456
Total	21.962	21.823	23.130	20.650	19.422	20.749	19.608	21.785	24.923	23.527	21.938



Gràfic 1. Evolució de les queixes, actuacions d'ofici i consultes



Font. Elaboració pròpia.

L'evolució temporal de les queixes, actuacions d'ofici i consultes mostra com la ciutadania demana més la intervenció de la institució del Síndic en períodes amb circumstàncies socials i econòmiques adverses, com són les crisis econòmiques o altres, com la crisi sanitària de la covid.

No obstant això, si es calcula el nombre de queixes sense l'efecte que generen les accions col·lectives, s'ha produït un increment de les queixes del 7 % respecte a l'any 2022, i del 2 % respecte a l'any 2021. Hi ha més queixes presentades per problemes individuals que col·lectius.

Taula 2. Queixes, actuacions d'ofici i consultes en el període 2013-2023



	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Queixes	8.064	7.848	8.091	9.008	8.586	9.185
Actuacions d'ofici	267	222	303	264	193	204
Consultes	9.987	8.843	10.165	12.727	13.381	11.426
Total	18.318	16.913	18.559	21.999	22.160	20.815

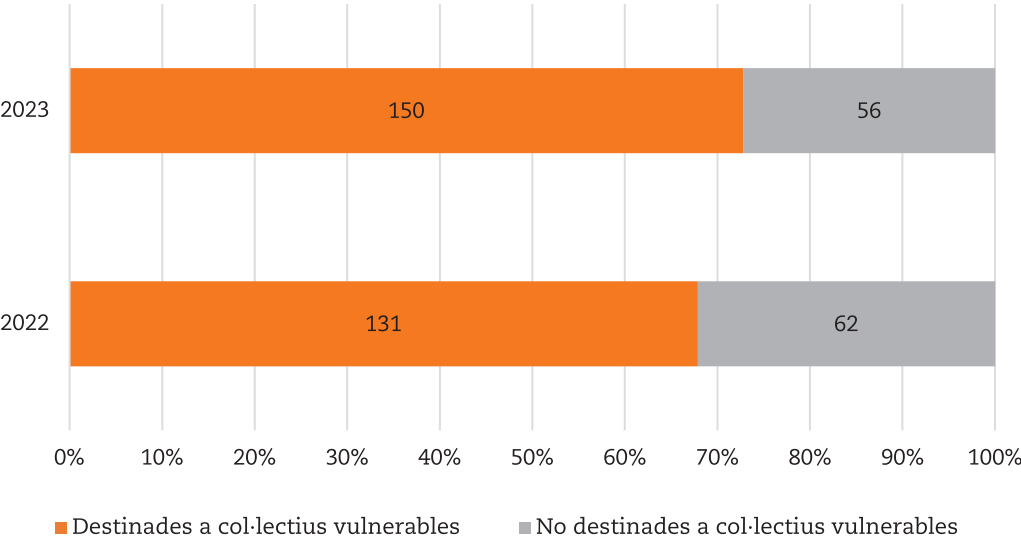
Font. Elaboració pròpia.

S'han incrementat les actuacions d'ofici adreçades a col·lectius vulnerables i en risc d'exclusió social

En analitzar les àrees que requereixen la intervenció de la institució, s'observa un increment en àmbits com l'habitatge o els serveis socials. En tots dos casos les persones afectades solen pertànyer a col·lectius en risc d'exclusió social i les queixes s'aborden de manera individual. En canvi, en matèries com medi ambient, urbanisme o educació, es presenten més accions col·lectives.

En la vessant institucional, una de les prioritats de la síndica, expressada en els seus eixos de mandat, és l'especial atenció als col·lectius en risc d'exclusió social o en situació de vulnerabilitat. Enguany s'ha vist que la institució hi està abocant els seus esforços. En el cas de les actuacions d'ofici, per exemple, el 2022 el 62 % estaven destinades a col·lectius vulnerables, i el 2023 aquest percentatge és del 72,8 %.

Gràfic 2. Actuacions d'ofici iniciades en funció de les persones destinatàries



Font. Elaboració pròpia.

D'altra banda, les dades d'aquesta institució també posen de manifest les dificultats de moltes persones a l'hora de garantir la cobertura de les necessitats bàsiques, especialment en un context en què s'està produint una pèrdua de riquesa progressiva a Catalunya i Espanya en comparació amb la mitjana europea, com es detalla a l'apartat 3.3.

1.2. Dades per matèria

En relació amb la tipologia de queixes, les dades del 2023 mantenen la tendència d'anys anteriors i les polítiques socials constitueixen el principal àmbit d'intervenció de la institució del Síndic de Greuges: representen un 43,8 % del volum total de queixes i actuacions d'ofici.

Les polítiques socials representen el 43,8 % del total de queixes i actuacions d'ofici i són el principal àmbit d'intervenció del Síndic



Taula 3. Evolució de les queixes i les actuacions d'ofici iniciades en el període 2018-2023 per àmbits i matèries¹

	2019		2020		2021		2022		2023	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Polítiques socials	3.550	33,0	4.546	39,1	5.199	42,6	4.944	48,7	4.587	43,8
Educació	865	8,0	1.329	11,4	1.676	13,7	1.862	18,4	1.191	11,4
Habitatge	328	3,0	288	2,5	248	2,0	333	3,3	415	4,0
Igualtat i no-discriminació	76	0,7	53	0,5	132	1,1	51	0,5	102	1,0
Infància i adolescència	662	6,1	945	8,1	842	6,9	798	7,9	709	6,8
Migracions	17	0,2	14	0,1	16	0,1	9	0,1	19	0,2
Salut	790	7,3	885	7,6	1.458	12,0	915	9,0	1.009	9,6
Serveis socials	735	6,8	883	7,6	750	6,1	921	9,1	1.092	10,4
Relacions laborals i pensions	77	0,7	149	1,3	77	0,6	55	0,5	50	0,5
Administració pública i tributs	2.199	20,4	2.287	19,7	2.731	22,4	1.914	18,9	2.279	21,7
Administració pública i drets	1.727	16,0	1.604	13,8	1.405	11,5	1.452	14,3	1.655	15,8
Tributs	472	4,4	683	5,9	1.326	10,9	462	4,6	624	6,0

¹ Pel que fa a les àrees d'actuació de la institució, convé destacar, en primer lloc, que hi hagut algunes modificacions en l'estructura de les matèries, per orientar la informació als àmbits de transformació que s'ha proposat la institució. Així, es visibilitzen les matèries de migracions o de transports que, fins ara, estaven categoritzades dins de matèries amb un pes superior (en termes de nombre d'actuacions). També s'ha canviat la matèria d'habitatge dins de polítiques socials (fins a 2022 era a polítiques territorials).

	2019		2020		2021		2022		2023	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Polítiques territorials	2.985	27,7	2.879	24,8	2.409	19,8	1586	15,6	1.615	15,4
Medi ambient	2.096	19,5	1.806	15,5	1.585	13,0	869	8,6	762	7,3
Mobilitat i transports	589	5,5	778	6,7	449	3,7	378	3,7	427	4,1
Urbanisme	300	2,8	295	2,5	375	3,1	339	3,3	426	4,1
Consum	1.177	10,9	1.057	9,1	1.234	10,1	1.181	11,6	868	8,3
Seguretat ciutadana i justícia	822	7,6	675	5,8	547	4,5	469	4,6	1.096	10,5
Cultura i llengua	32	0,3	176	1,5	76	0,6	52	0,5	37	0,4
Total	10.765	100,0	11.620	100,0	12.196	100,0	10.146	100,0	10.482	100,0

Font. Elaboració pròpia.

El fet que les queixes i actuacions d'ofici de polítiques socials s'hagin reduït de 2022 a 2023 (de 48,7 % a 43,8 %) s'explica per la reducció de queixes d'educació, una àrea molt condicionada per l'efecte de les mesures de confinament i de prevenció durant la pandèmia de la covid. De fet, el 2022 es van obrir 582 expedients a l'àrea d'educació per l'aplicació del protocol de gestió de casos de covid-19 als centres educatius per al curs 2021/2022. En general, les queixes d'educació solen estar relacionades amb l'admissió, la programació d'oferta i la segregació escolar (23,6 %), la situació en què es troben els equipaments (16,6 %) i l'educació inclusiva (10,7 %).

Pel que fa a serveis socials, s'està produint un increment progressiu del volum de queixes i actuacions d'ofici vinculades sobretot amb la manca de resolució o el desacord amb la resolució de prestacions i ajuts (62,6 %); especialment, la renda garantida de ciutadania, seguida del reconeixement i revisió del grau de discapacitat (9 %) i dels serveis residencials i centres d'atenció diürna (8,1 %).

Convé destacar que en els darrers anys s'ha produït un increment significatiu de les actuacions vinculades amb serveis residencials, més enllà de les mesures sanitàries implementades davant la pandèmia de la covid-19. De fet, com s'assenyala en l'apartat 3.1.3, si bé s'han incrementat les places en residències i centres de dia per a gent gran, el ritme de creixement és inferior a l'envelliment de la població i hi ha dificultats per adequar-se a la complexitat assistencial derivada de l'envelliment.

La majoria de les queixes destaquen que cal posar les persones al centre de la gestió pública

Pel que fa a l'àmbit de salut, el principal motiu de queixa és la vulneració de drets de les persones (43 %), especialment el tracte rebut per les persones i la informació sanitària. Clarament, cal posar les persones en el centre de la gestió de les polítiques públiques. En segon terme, un 25,3 % de les queixes i actuacions d'ofici estan relacionades amb les llistes d'espera. Tot i que l'apartat 3.5.3. d'aquest informe detalla amb més profunditat aquesta situació, el volum de queixes i actuacions d'ofici són una expressió més davant del fet que les llistes d'espera han augmentat en nombre de persones en els darrers anys.

Quant a infància i adolescència, el 21,4 % de les queixes estan vinculades al sistema de protecció a la infància i l'adolescència, mentre que un 14,7 % estan relacionades amb la salut o la discapacitat o dependència (12,3 %). L'informe *La desinstitucionalització del sistema de protecció a la infància i l'adolescència*, presentat recentment davant la comissió d'infància i la del Síndic de Greuges, detalla les principals mancances en aquest àmbit.

Quant a habitatge, el 25,8 % de les queixes estan relacionades amb la gestió i tramitació dels ajuts i préstecs, particularment de lloguer social, seguides de l'accés a l'habitatge social (17,4 %). Els problemes derivats de la manca d'un sistema integral de prestacions i ajuts i, en particular, la necessitat de revisar la incompatibilitat de la renda garantida de ciutadania amb altres ingressos o prestacions, principalment vinculats a l'habitatge (apartat 3.3.1) són àmbits que cal transformar en el mapa de prestacions i ajuts a Catalunya.

En moltes de les queixes sobre procediment administratiu es fa evident que cal més acompanyament per gestionar els tràmits

El segon àmbit d'intervenció de la institució és el d'Administració pública i tributs, que representa un 21,7 %. El 36,6 % de les queixes i actuacions d'ofici estan relacionades amb l'àmbit de funció pública i, en particular, dels processos d'estabilització i de selecció del personal a l'Administració, seguides del procediment administratiu sancionador (17,2 %) i de la formalització de tràmits relacionada amb el procediment administratiu (12,9 %).

En moltes de les queixes vinculades a l'àmbit de procediment administratiu es manifesta la necessitat d'un acompanyament a la persona en la gestió dels tràmits. La digitalització de les administracions públiques, en alguns casos, està comportant dificultats en la comprensió de la informació o en l'ús de les eines tecnològiques associades, fet que acaba comportant una percepció de despersonalització dels serveis públics.

Quant a tributs, el 83,2 % de les queixes i actuacions d'ofici que es presenten a la institució estan relacionades amb els tributs locals –majoritàriament taxes de prestació de serveis públics o activitats administratives i tribut metropolità– i un 11,1 % amb els tributs autonòmics. Convé destacar que el 2,2 % de les queixes i actuacions d'ofici estan motivades per embargament en situació de vulnerabilitat.

Les polítiques territorials representen el 15,4 % de les queixes i actuacions d'ofici del Síndic

El tercer àmbit d'intervenció de la institució és el de polítiques territorials, on particularment la matèria de transports ha experimentat un increment important del nombre de queixes. Es denuncia la freqüència i la qualitat de línies d'autobusos interurbans (32,5 %) o la gestió de tarifes i títols (29,2 %), que no és homogènia entre els diferents municipis i empreses operadores, tal com es detalla a l'apartat 3.8.3.

Dins de l'àrea de medi ambient, la contaminació és l'aspecte que més preocupa les persones que ens han presentat queixes (50,4 %) –en concret, la contaminació acústica–, seguida per la gestió ambiental (29,1 %); per exemple, la gestió de residus o de l'aigua, especialment en el context de sequera actual.

La matèria de medi ambient ha reduït el nombre de queixes de manera significativa en els darrers anys arran de l'efecte dels acumulats (l'any 2019, per exemple, la sol·licitud de moratòria del Parc Natural del Montseny va implicar 1.140 expedients) i, en canvi, durant la covid-19 el pes va recaure en la salut o l'Administració, en detriment d'altres matèries.

Pel que fa a urbanisme, el 32,3 % de les queixes i actuacions d'ofici estan relacionades amb la gestió urbanística i l'execució del planejament; el 27,7 %, amb la protecció de la legalitat urbanística, i el 15,3 %, amb intervencions per l'edificació i l'ús del sòl.

S'han incrementat les intervencions de seguretat ciutadana i justícia per les visites continuades als centres penitenciaris

Enguany les intervencions en l'àmbit de seguretat ciutadana i justícia han augmentat un 133,7 % respecte a l'any passat. Això es deu a les visites que s'han fet als centres penitenciaris, que han fet que s'obrin queixes. El 30,4 % de les queixes s'han obert per desacord amb la sentència o el procediment judicial, mentre que un 15 % exposen disconformitat amb els permisos de sortida.

Pel que fa a consum, ha protagonitzat el 8,3 % de les queixes i actuacions d'ofici. Val a dir que l'àmbit de consum inclou, d'una banda, les actuacions relacionades amb

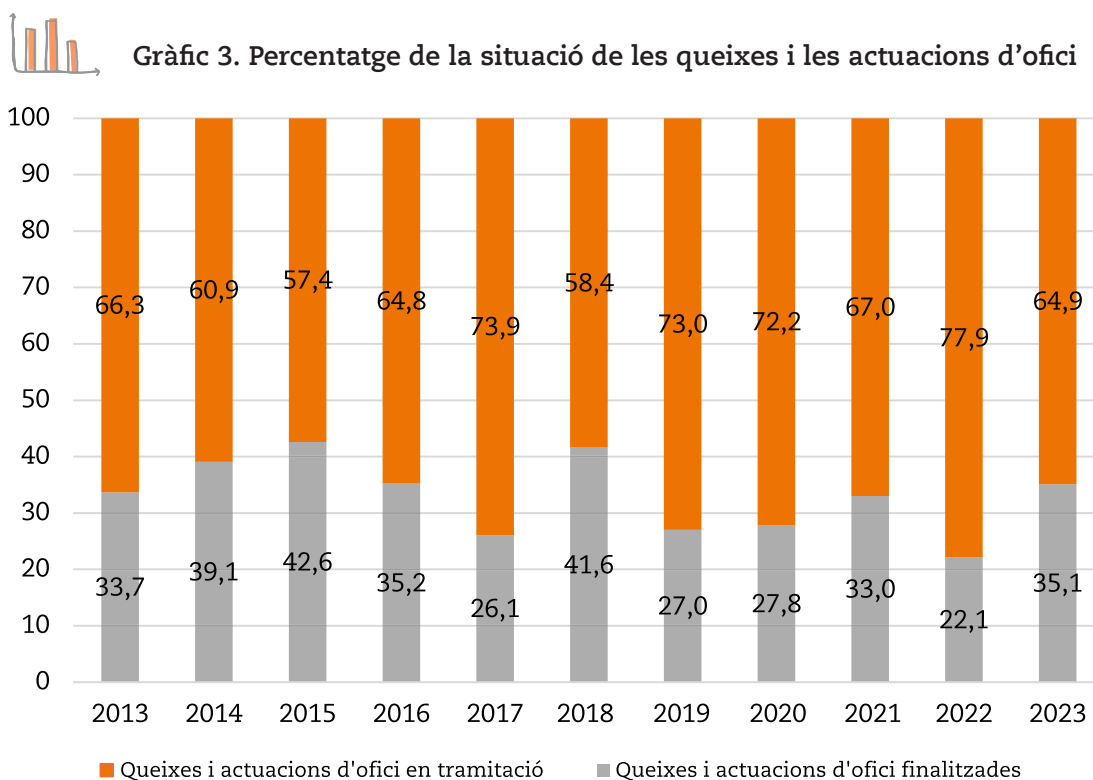
consum energètic; en particular, la facturació, els problemes de pagament i la gestió del bo social tèrmic. D'altra nada, inclou també les queixes per facturació d'aigua i els serveis de telefonia i telecomunicacions.

El patrimoni cultural i els drets lingüístics, per acabar, només han protagonitzat el 0,4 % de les queixes i actuacions d'ofici.

1.3. Estat de les actuacions

En aquest apartat s'analitzen les queixes i actuacions d'ofici tramitades per la institució l'any 2023, tant les iniciades el 2023 com en anys anteriors.

El 65 % de les queixes i actuacions d'ofici iniciades el 2023 s'han finalitzat



Font. Elaboració pròpia.

El 35,1 % de les queixes i actuacions d'ofici tramitades enguany encara estan obertes, en procés de tramitació, mentre que se n'ha finalitzat el 64,9 %. Aquestes dades mantenen la tendència d'anys anteriors. El 2022 va ser excepcional, perquè el canvi de mandat va comportar una revisió exhaustiva dels expedients oberts i les xifres de tancament van ser superiors.

Taula 4. Queixes i actuacions d'ofici admeses i en tramitació



	N	%
Obertura de la queixa	887	16,7
Pendent de rebre més informació de la persona interessada	333	6,3
Pendent de rebre informació de l'Administració	2.054	38,7
Pendent de resoldre pel Síndic	955	18,0
Pendent d'acceptació per l'Administració	840	15,8
Pendent de finalització pel Síndic	243	4,6
Total	5.312	100,0

Font. Elaboració pròpia.

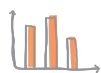
Pel que fa a les queixes i les actuacions d'ofici admeses i en tramitació, el 54,5 % dels expedients estan pendents d'un tràmit de l'Administració, principalment perquè encara no han respost a la sol·licitud d'informació que ha fet la institució (38,7 %) o bé perquè no s'ha valorat l'acceptació de les recomanacions del Síndic (15,8 %).

Taula 5. Percentatge de queixes i actuacions d'ofici admeses i en tramitació en funció de qui té pendent fer el tràmit

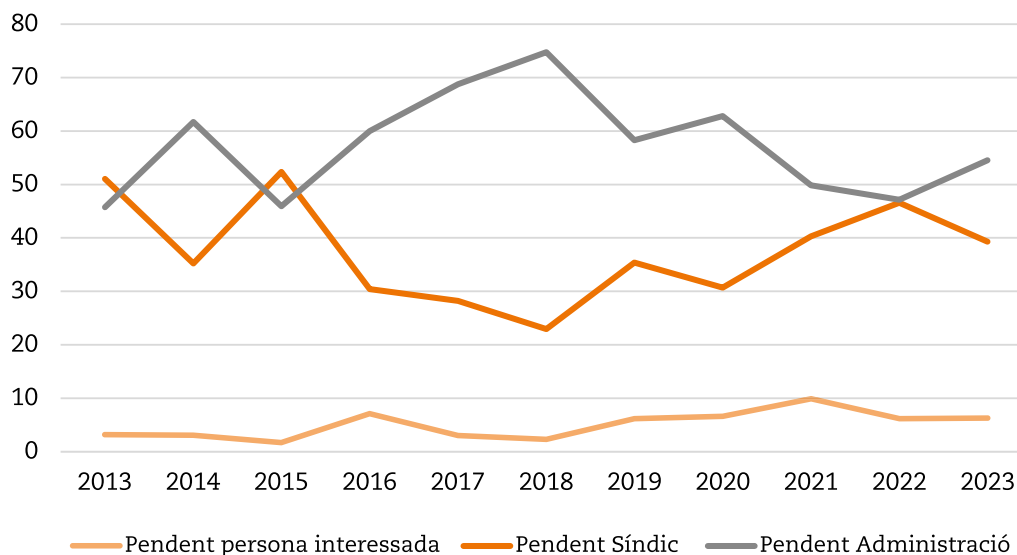


	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Pendent persona interessada	3,2	3,1	1,7	7,1	3	2,3	6,2	6,6	9,9	6,2	6,3
Pendent Síndic	51,1	35,2	52,4	30,4	28,2	22,9	35,4	30,7	40,3	46,6	39,3
Pendent Admin.	45,7	61,7	45,9	60	68,8	74,8	58,3	62,8	49,8	47,1	54,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Font. Elaboració pròpia.



Gràfic 4. Percentatge de queixes i actuacions d'ofici admeses i en tramitació en funció de qui té pendent fer el tràmit



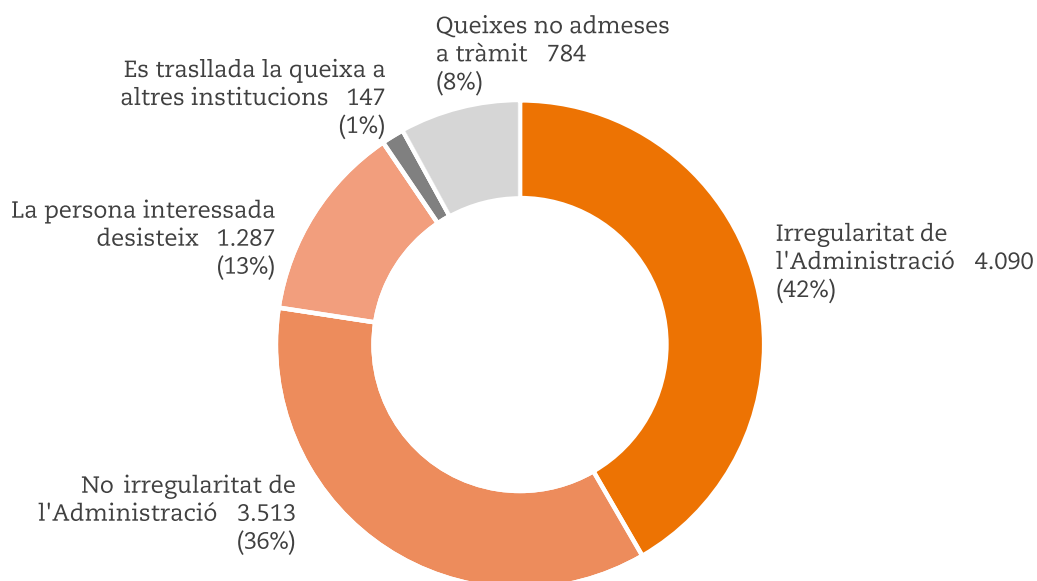
Font. Elaboració pròpia.

Calen noves línies de col·laboració entre l'Administració i la institució del Síndic per respondre a les necessitats de les persones interessades en els terminis necessaris

El fet que l'Administració no doni resposta a més de la meitat dels expedients que es troben oberts és una dada preocupant que s'ha d'abordar el 2024. De fet, les eines tecnològiques aporten recursos i solucions per establir noves línies de col·laboració entre l'Administració i el Síndic per tal d'evitar la manca de resposta de l'Administració i la corresponent demora en els expedients, amb greus perjudicis per a les persones.



Gràfic 5. Queixes i actuacions d'ofici finalitzades



Font. Elaboració pròpia.

La institució del Síndic ha detectat irregularitats administratives en el 42 % de les queixes i actuacions d'ofici iniciades durant 2023

En relación con las quejas y actuaciones de oficio finalizadas, en el 41,6 % de los casos se ha detectado alguna irregularidad administrativa. Esto ha comportado la resolución del problema o que la institución formule recomendaciones y sugerencias que después serán aceptadas o no por la Administración. En el 59,4 % de las irregularidades administrativas, el problema se ha resuelto sin que hayan sido necesarias recomendaciones o sugerencias específicas. En cambio, en un 35,8 % de los casos no se ha detectado ninguna irregularidad administrativa y se ha informado de ello a la persona interesada. Además, en un 13,1 % de los casos la persona interesada ha desistido de continuar la tramitación de la queja, y un 1,5 % de los casos se han trasladado a otras instituciones, como el Defensor del Pueblo de España o sindicatos locales o universitarias. Por último, también hay que decir que un 8 % de las quejas no se han admitido a trámite.

Taula 6. Percentatge d'acceptació de les recomanacions del Síndic



	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Accepta la resolució	84,48	83,81	81,78	84,15	76,14	72,44	90,86	70,79	74,83	80,01	64,44
Accepta parcialment la resolució	13,12	13,32	16,66	15,22	22,21	25,14	7,82	28,21	23,90	19,40	30,80
No accepta la resolució	2,40	2,87	1,56	0,63	1,65	2,42	1,32	1,01	1,28	0,59	4,76

Font. Elaboració pròpia.

L'Administració ha acceptat plenament o parcialment el 95,2 % de les nostres recomanacions

Quan la institució ha fet recomanacions, s'han acceptat plenament les recomanacions en un 64,4 % i parcialment en un 30,8 % dels casos. En canvi, un 4,8 % de les propostes no han estat acceptades.

Enguany el nivell d'acceptació de les recomanacions del Síndic ha baixat, però s'ha incrementat l'acceptació parcial. Per primer cop des de 2013 la no acceptació és superior al 2 %. En aquest sentit, si bé és cert que cal incidir més en recomanacions i suggeriments que puguin ser assumits entre ambdues institucions, i que suposin una millora per la ciutadania, també és cert que la no acceptació s'ha d'entendre com una possibilitat més dins la relació que es manté entre la institució del Síndic i les administracions.



Taula 7. Acceptació de les recomanacions de la institució en queixes i actuacions d'ofici tramitades el 2023¹

	Accepta plena- ment la resolució		Accepta parcialment la resolució		No accepta la resolució		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Polítiques socials	482	54,2	395	44,4	13	1,5	890	100,0
Educació i recerca	178	39,3	274	60,5	1	0,2	453	100,0
Habitatge	16	64,0	6	24,0	3	12,0	25	100,0
Infància i adolescència	182	64,8	93	33,1	6	2,1	281	100,0
Salut	64	82,1	14	17,9	-	0,0	78	100,0
Serveis socials	30	75,0	7	17,5	3	7,5	40	100,0
Treball i pensions	10	100,0	-	0,0	-	0,0	10	100,0
Igualtat i no- discriminació	2	66,7	1	33,3	-	0,0	3	100,0
Administració pública i tributs	311	75,1	50	12,1	53	12,8	414	100,0
Administració pública i drets	237	74,1	41	12,8	42	13,1	320	100,0
Tributs	74	78,7	9	9,6	11	11,7	94	100,0
Polítiques territorials	245	78,3	57	18,2	11	3,5	313	100,0
Medi ambient	104	63,4	55	33,5	5	3,0	164	100,0
Mobilitat i transports	71	93,4	1	1,3	4	5,3	76	100,0
Urbanisme	70	95,9	1	1,4	2	2,7	73	100,0
Seguretat ciutadana i justícia	7	77,8	2	22,2	-	0,0	9	100,0
Consum	18	66,7	7	25,9	2	7,4	27	100,0
Cultura i llengua	6	100,0	-	0,0	-	0,0	6	100,0
Total	1.069	64,4	511	30,8	79	4,8	1.659	100,0

Font. Elaboració pròpia.

Els elevats percentatges de no acceptació en l'àmbit d'Administració pública es deuen, en gran part, a les dificultats d'empadronament en alguns municipis

Per matèries, aquelles en què el grau de no acceptació de les recomanacions és superior són administració pública i tributs, habitatge i serveis socials o consum, entre d'altres.² La no acceptació d'Administració pública es deu, en gran manera, als problemes derivats de l'empadronament. En canvi, urbanisme i mobilitat i transport són matèries amb alts percentatges d'acceptació.

El 99,7 % de les recomanacions acceptades per l'Administració s'han complert

Finalment, pel que fa al grau de compliment, el 82,21 % de les resolucions acceptades es compleixen plenament, el 17,51 % es compleixen parcialment i el 0,3 % no es compleixen. Si bé és cert que el nivell de compliment de les resolucions acceptades és alt, també és cert que l'incompliment de resolucions acceptades és un dels supòsits de manca de col·laboració de l'Administració (article 61.1.c) de la Llei 24/2009). Per això, l'any 2024 es farà una anàlisi dels motius d'aquest incompliment.

² L'annex d'aquest informe detalla les administracions que no han acceptat els suggeriments, amb les motivacions corresponents, d'acord amb l'article 64.3 de la Llei 24/2009, del 23 de desembre, del Síndic de Greuges.



Taula 8. Tipus de compliment de les recomanacions acceptades per l'Administració

	N	%
Resolució de procediments administratius	1.433	33,2
Millora de la qualitat de la intervenció	697	16,1
Increment de mesures d'inspecció i control	518	12,0
Canvi en els protocols	428	9,9
Pagament de drets reconeguts	330	7,6
Increment de recursos	185	4,3
Acceleració de la intervenció	183	4,2
Increment de les mesures de protecció	140	3,2
Increment de la cobertura / Increment de l'oferta	123	2,8
Implementació de mesures restauratives	87	2,0
Millora de la planificació de la política pública	67	1,6
Anul·lació d'actes administratius	47	1,1
Anul·lació de contractes/factura	35	0,8
Modificació/adaptació normativa	33	0,8
Nous serveis o prestacions	13	0,3
Millora dels mecanismes de participació	2	0,0
Total	4.321	100,0

Font. Elaboració pròpia.

Un terç del compliment de l'Administració està relacionat amb l'obligació de donar resposta a la persona interessada, el compliment del tràmit de notificació, la resolució de procediments, els recursos, entre d'altres. Pel que fa a qüestions més materials, en un 16,13 % dels casos s'ha millorat la qualitat de la intervenció o en un 9,91 % s'han canviat els protocols d'actuació de l'Administració. L'impuls de la funció d'inspecció de l'Administració ha protagonitzat el 12 % de les recomanacions complertes.

Cal destacar, també, l'impuls que s'està fent des de la institució en la implementació de mesures restauratives. Això implica un 2 % del compliment de les recomanacions acceptades per la institució.

Finalment, en 33 casos s'ha modificat o adaptat una norma. Aquesta dada, que pot resultar menor des del punt de vista quantitatiu, és rellevant, perquè genera un impacte per al conjunt de la ciutadania, afectada pel supòsit que regula per la norma.³

³ Les fitxes per matèria que s'incorporen en el capítol III detallen les modificacions o adaptacions normatives que s'han produït durant 2024.

1.4. La presència territorial del Síndic de Greuges

Aquest 2023 l'oficina itinerant del Síndic s'ha pogut desplaçar per Catalunya sense les restriccions derivades de la pandèmia

El 2023 ha estat l'any de tornada a la normalitat del Servei d'Atenció a les Persones itinerant (SAP I), ja que, per primer cop en tres anys, no hi ha hagut restriccions de la mobilitat ni de presencialitat associades a la pandèmia. Durant tot l'any, doncs, l'oficina itinerant del Síndic s'ha pogut desplaçar per tot Catalunya sense restriccions de cap mena.

Tot i això, en algunes ocasions s'han substituït els desplaçaments físics pels telemàtics, trucada o videotrucada, que ofereixen un horari d'atenció més ampli i més flexibilitat de contacte. El model majoritari ha estat el mixt: s'ha ofert simultàniament, segons la preferència de la persona que fa la petició, atenció presencial o atenció telemàtica. En dades numèriques, dels 109 desplaçaments de l'oficina fets el 2023, 93 (85,3 %) han estat mixtos (presencials i telemàtics) i 16, només telemàtics.

Com a novetat del 2023, en els tres desplaçaments a barris de la ciutat de Barcelona (Horta, Sants i Sagrada Família), l'atenció s'ha fet conjuntament amb la Sindicatura de Greuges de Barcelona.

A més, com sempre, la institució del Síndic ha desplaçat l'oficina a tots els municipis i a les comarques amb conveni de visió singular de supervisió (Alt Urgell, Cerdanya i Anoia) i a la Vall d'Aran, territori en què el Síndic té un conveni d'atenció singularitzada signat amb el Conselh Generau d'Aran. La institució també s'ha desplaçat a les ciutats més poblades, capitals de comarca i altres poblacions.

S'han visitat 81 municipis i a 28 s'ha fet més d'un desplaçament anual. S'hi han recollit 820 queixes i s'han resolt 1.617 consultes. Un total de 2.437 actuacions.

Mapa de desplaçaments

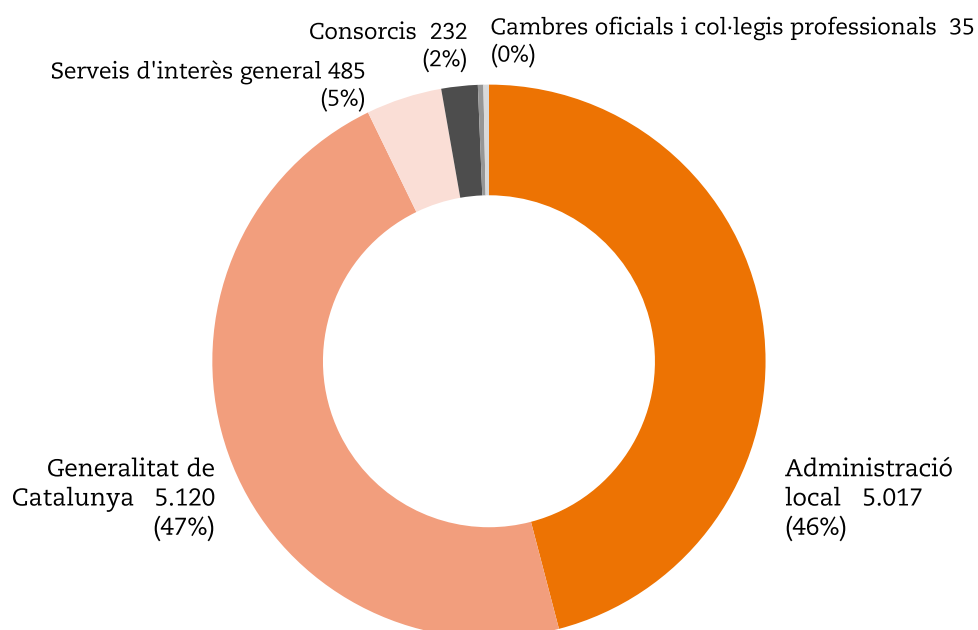


1.5. Tramitació amb administracions i empreses

La majoria de la tramitació de la institució en relació amb les administracions i empreses es distribueix entre l'Administració local i l'Administració de la Generalitat, amb gran diferència respecte a d'altres tipus d'administracions o empreses prestadores de serveis d'interès general.

El 93 % de les queixes i actuacions d'ofici en relació amb administracions i empreses s'originen en l'Administració autonòmica i local

Gràfic 6. Nombre de queixes i actuacions d'ofici tramitades amb l'Administració el 2023



Font. Elaboració pròpia.

Aquest any s'ha tramitat un nombre similar de casos amb la Generalitat (46,9 %) i amb l'Administració local (45,9 %), mentre que la tramitació amb les empreses prestadores de serveis d'interès general manté la tendència de cada any i es troba entre el 4 % i el 5 % de la tramitació. Per darrere se situa la tramitació amb consorcis, universitats, cambres oficials i col·legis professionals.



Taula 9. Evolució del percentatge de tramitació 2013-2023

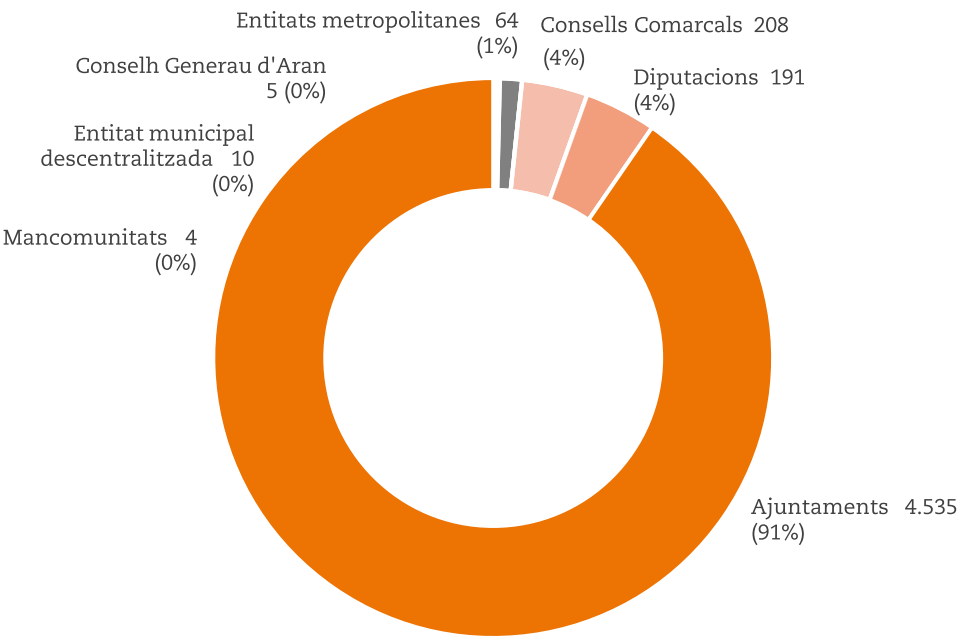
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Administració local	29,9	31,6	33,4	45,3	46,1	52,3	46,6	47,9	46,9	50,1	45,9
Generalitat de Catalunya	59,5	52,6	52,6	47,9	45,3	38,8	46,5	46,6	46,2	42,7	46,9
Serveis d'interès general	6,9	7,8	5,9	4,3	4,6	4,8	4,4	2,8	4,0	4,9	4,4
Consortis	2,7	6,9	7,1	1,3	2,0	2,0	1,3	1,8	1,9	1,7	2,1
Universitats	0,5	0,6	0,4	0,8	0,9	1,0	0,4	0,5	0,6	0,3	0,3
Cambres oficials i col·legis professionals	0,5	0,5	0,4	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3
Altres entitats	0,0	0,1	0,1	0,2	0,8	0,8	0,4	0,1	0,2	0,2	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Font. Elaboració pròpia.

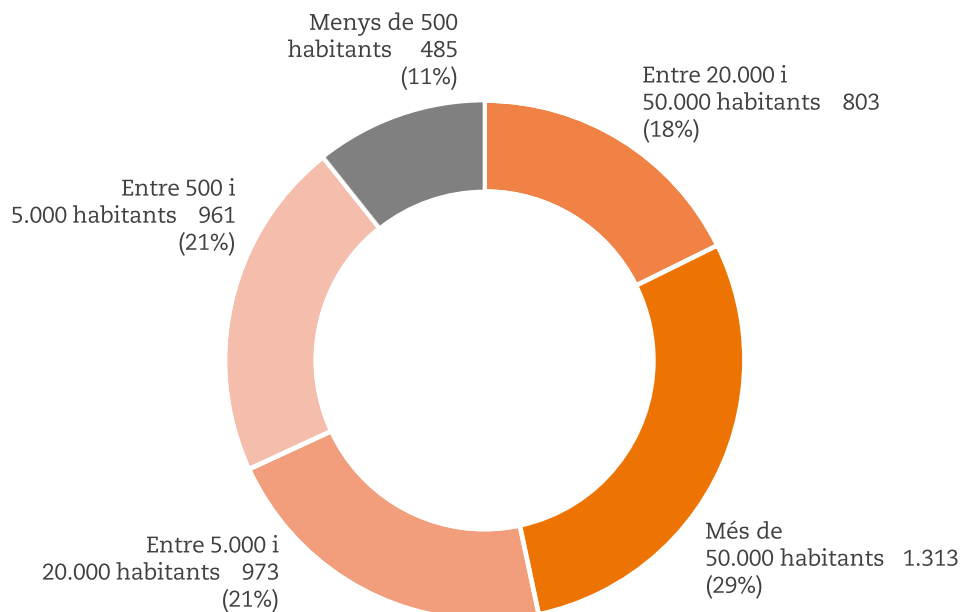
Dins l'Administració local, els ajuntaments i els consells comarcals són les administracions que acumulen més tràmits amb el Síndic aquest 2023; en concret, els ajuntaments de municipis amb més de 50.000 habitants. Això difereix de les xifres de 2022, quan aquesta tramitació es va concentrar en els ajuntaments de municipis amb 20.000-50.000 habitants.



Gràfic 7. Nombre de queixes i actuacions d'ofici tramitades amb l'Administració local el 2023

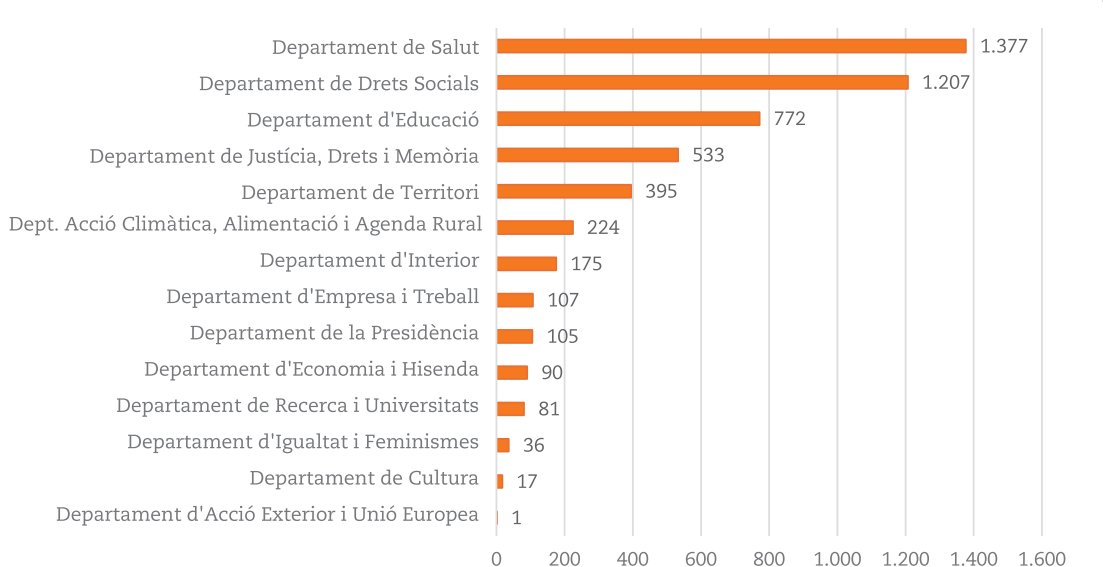


Font. Elaboració pròpia.

Gràfic 8. Nombre de queixes i actuacions d'ofici tramitades amb els ajuntaments el 2023

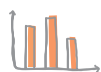
Font. Elaboració pròpia.

Pel que fa a l'Administració de la Generalitat de Catalunya, les polítiques socials són les que motiven més queixes per part de la ciutadania; en concret, les matèries de salut, serveis socials, infància i adolescència, educació, habitatge i seguretat ciutadana i justícia.

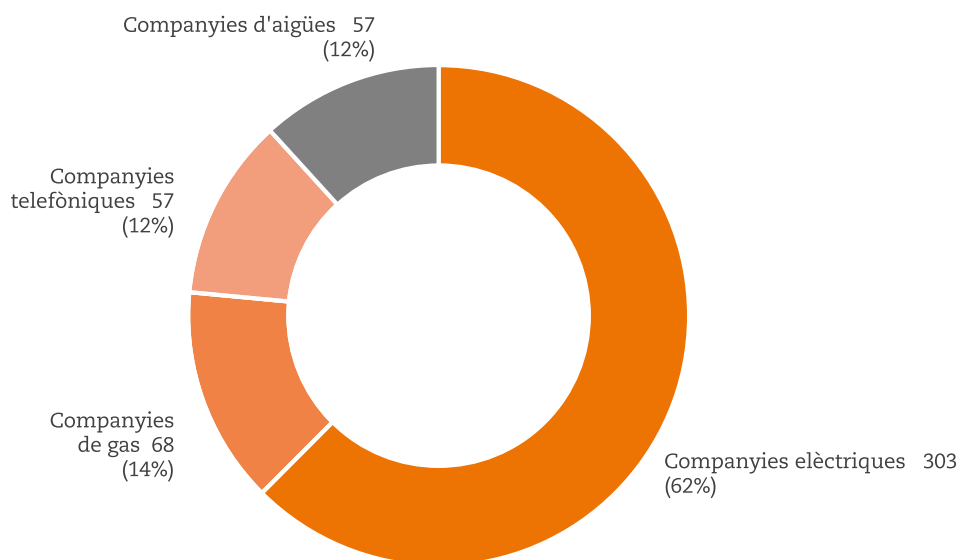
Gràfic 9. Nombre de queixes i actuacions d'ofici tramitades amb els departaments de la Generalitat de Catalunya

Font. Elaboració pròpia.

Finalment, pel que fa a les empreses de serveis d'interès general, les companyies elèctriques continuen representant un alt percentatge de la tramitació, amb un 62 %, seguides de les companyies de gas i, amb un percentatge similar, les de telèfon i d'aigua.



Gràfic 10. Nombre de queixes i actuacions d'ofici tramitades amb les empreses de serveis d'interès general



Font. Elaboració pròpia.

1.6. Manca de col·laboració i obstaculització

L'article 61 de la Llei 24/2009, del 23 de desembre, del Síndic de Greuges, delimita les causes per les quals es considera la manca de col·laboració de l'Administració, els organismes, les empreses o les persones, i els casos en què es produeix una obstaculització.

L'article 61.1 estipula que hi ha manca de col·laboració si no es facilita la informació o la documentació sol·licitada per la institució, si no es dona resposta a les recomanacions als suggeriments, o si no s'atenen les recomanacions o els suggeriments després d'haver-los acceptat. Per la seva banda, l'article 61.2 recull que hi ha obstaculització si s'impedeix l'accés als expedients, les informacions o dades en el curs d'una investigació o als espais a què s'hagi d'accedir per obtenir la informació necessària.

Seguint la dinàmica dels darrers anys, la institució del Síndic considera que enguany no s'ha produït ni manca de col·laboració ni obstaculització. Ara bé, preocupa el nombre d'expedients amb resposta o acceptació pendent i els terminis per rebre la resposta. Per aquest motiu, iniciarem tot un conjunt de mesures amb l'Administració per reduir el nombre d'expedients que es troben pendents de resposta i els terminis de resposta.

Recomanacions principals



■ Quant al **model de dades de la institució**, cal:

- ▶ Replantejar el model per categoritzar i quantificar el nombre de recomanacions i suggeriments que es presenten a cada queixa, així com el nivell d'acceptació.
- ▶ Reformular les dades sociodemogràfiques amb què compta la institució i compartir-les amb la resta de defensories per valorar, entre d'altres, els col·lectius que s'adrecen a la institució o els que no s'hi adrecen.

■ Quant al **registre de les actuacions**, cal:

- ▶ Incorporar-hi totes les visites a equipaments o serveis que fa la institució, perquè en aquests moments no s'hi estan recollint prou bé.
- ▶ Incorporar-hi les reunions amb entitats de les àrees d'actuació del Síndic.

■ Quant als **desplaçaments al territori**, cal:

- ▶ Potenciar i consolidar l'equip del Síndic dedicat a aquest servei.
- ▶ Millorar la difusió dels desplaçaments, incidint en les noves tecnologies i les xarxes socials.
- ▶ Assumir, en els desplaçaments, tasques que vagin més enllà de l'atenció a les persones, com ara visites sobre el terreny amb relació a alguna queixa concreta, xerrades de divulgació o contactes institucionals, entre d'altres.

■ Quant a l'**estat de tramitació dels expedients**, cal:

- ▶ Establir nous espais de col·laboració amb les administracions i organismes dependents per assolir una resposta completa i en els terminis que la ciutadania necessita.
- ▶ Reduir els nombre de sol·licituds i recomanacions pendents de resposta per part de l'Administració.

■ Quant a la **finalització dels expedients**, cal:

- ▶ Incrementar el percentatge de recomanacions i suggeriments formulats a l'Administració i organismes dependents.
- ▶ Analitzar per què ha disminuït el nivell d'acceptació de les resolucions o, fins i tot, per què han augmentat els casos en què l'Administració no accepta cap recomanació o suggeriment.
- ▶ Reduir els percentatges de desistiment de la persona interessada i analitzar amb més profunditat les causes d'inadmissió.
- ▶ Analitzar els motius pels quals algunes administracions no compleixen les recomanacions i suggeriments fets per la institució.

2. Àmbits de transformació preferent per a la defensa dels drets de les persones

2.1. Desinstitucionalització de les persones: cap als models alternatius

De la institucionalització total als models alternatius a la institucionalització

La institucionalització o l'ingrés en centres residencials o institucions ha estat durant segles una resposta acceptada a la desviació social i per a les persones que no podien valdre's per si mateixes o que, segons els criteris de l'època, posaven en risc la vida en comunitat (persones amb malalties mentals, persones infractores, persones amb malalties infeccioses, etc.). És així com van sorgir presons, internats, manicomis o reformatoris, entre d'altres.

El sorgiment de l'Estat de dret i la constatació que la institucionalització provocava efectes negatius, entre d'altres, són alguns dels factors que van provocar, a partir de la segona meitat del segle XX, una revisió del model d'institucionalització imperant fins aleshores, amb millores especialment en el règim i en les condicions materials de vida de les persones.

Tot i les millores assolides, però, encara avui **la institucionalització genera efectes negatius en el benestar i en el desenvolupament socioeducatiu de les persones ingressades en institucions**, perquè la residència en un centre implica un règim de vida no normalitzat, condicionat fonamentalment per criteris de funcionament organitzatiu que s'allunyen de la realitat social. Això genera un nivell d'aïllament respecte a l'exterior que obliga a un cert procés de resocialització que pot afectar la capacitat d'integració social present i futura.

Aquests efectes depenen fonamentalment de les característiques de les persones i del seu context, però també de la intervenció dels professionals, del temps d'estada al centre, del grau d'aïllament i del grau de normalització del règim de vida i de les condicions materials dels centres residencials (grandària, etc.). És per aquest motiu que les institucions estan tendint a millorar les garanties en l'accés, a reduir progressivament la grandària, a millorar la qualitat de l'atenció prestada i a intentar obrir-se més a l'entorn. Cal, però, fer un pas més i avançar cap a models alternatius a la institucionalització.

2.1.1. Sistema penitenciari: del model d'institucionalització al model de mesures penals alternatives i de promoció del règim obert

Al llarg de la darrera dècada, s’han reduït els ingressos en centres penitenciaris

Després d’un període d’evolució ascendent del nombre de persones encarcerades (penades, preventives i internades judicials), a partir de l’any 2010 se n’ha detectat una reducció progressiva i sostinguda, tant en valors absoluts com en valors relatius en funció de la població major d’edat. A finals de l’any 2022, hi havia 7.713 persones institucionalitzades en centres penitenciaris, que representaven l’1,2 ‰ de la població major d’edat. Des de l’any 2010, quan hi havia quasi 3.000 persones encarcerades més, la institucionalització s’ha reduït en un 26,7 ‰ (taula 1).



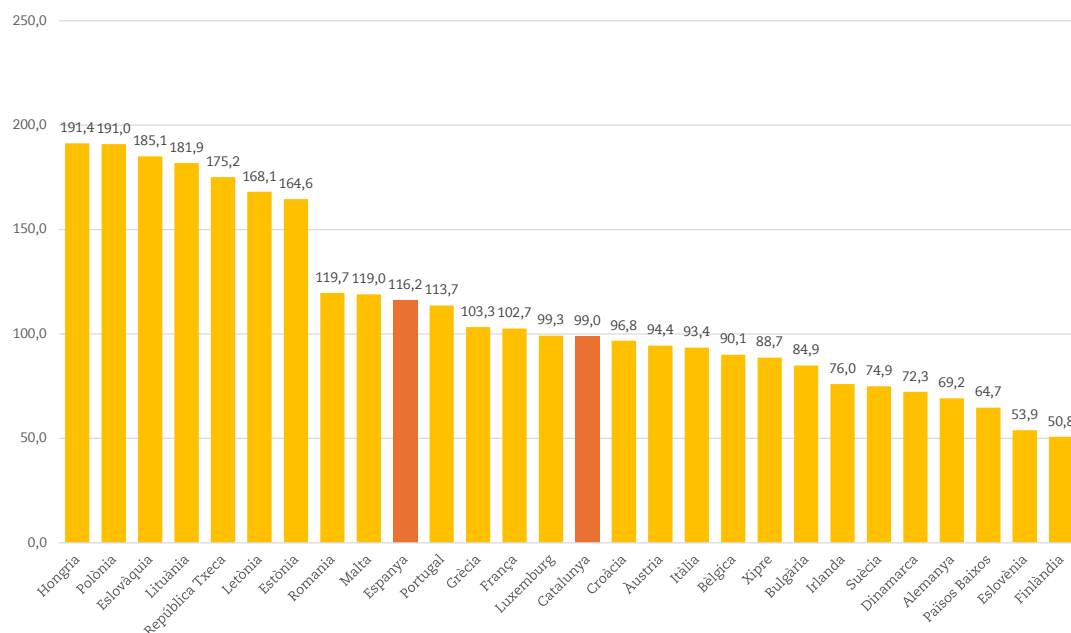
Taula 1. Població penitenciària a Catalunya (2010-2023)

Població penitenciària encarcerada	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (agost)
Últim dia de l'any	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
Acumulat anual	17.888	17.876	17.575	16.755	15.961	14.798	14.137	13.868	13.912	14.015	13.217	13.020	12.751	11.529
Per 1.000 habitants majors d'edat (últim dia de l'any)	1,71	1,70	1,63	1,59	1,52	1,44	1,40	1,36	1,35	1,34	1,24	1,21	1,20	-
Per 1.000 habitants majors d'edat (acumulat anual)	2,90	2,90	2,84	2,72	2,60	2,42	2,31	2,25	2,24	2,24	2,07	2,04	1,99	-
Capacitat del sistema penitenciari	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (agost)
Capacitat del sistema penitenciari	-	-	-	10.617	11.299	12.376	12.376	10.445	10.828	9.560	9.934	10.561	10.019	-
Ocupació places	-	-	-	92,5	82,3	71,2	69,2	80,1	77,3	87,8	79,4	73,3	77,0	-

Font. Departament de Justícia.

La població penitenciària a Catalunya (99,0 persones encarcerades per cada 100.000 habitants) se situa per sota de la mitjana estatal (116,2), i en nivells equiparables a la mitjana europea, tot i que per sobre de la majoria de països nòrdics i de l’Europa continental (gràfic 1).

Gràfic 1. Població penitenciària per cada 100.000 habitants per països europeus (2021)



Font. Oficina Estadística de la Unió Europea (Eurostat), Institut d'Estadística de Catalunya (Idescat) i Departament de Justícia.

El perfil de persones encarcerades està canviant, amb un pes més important dels homes, adults i de nacionalitat estrangera, tot i que en valors absoluts el nombre de persones d'aquest perfil també decreix

La reducció de l'augment de la població penitenciària des de 2010 ha anat acompanyat d'un augment del pes que té la població de nacionalitat estrangera sobre el conjunt de la població encarcerada (malgrat que, en valors absoluts, presenta una tendència de reducció de la població reclusa de nacionalitat estrangera). Mentre que l'any 2010 el 44,2 % de la població penitenciària era de nacionalitat estrangera, aquesta proporció era del 49,9 % l'agost de 2023, molt per sobre del seu pes demogràfic en el conjunt de la població, que és del 16,4 %.

També ha augmentat lleugerament el pes demogràfic dels homes, del 92,9 % al 94,1 % en aquest mateix període, i també s'ha reduït la proporció de persones joves sobre el conjunt de la població reclusa, que ha passat del 3,9 % al 2,6 %.

Cal valorar des d'una perspectiva antiracista les raons que expliquen que hi hagi un predomini de persones de nacionalitat estrangera institucionalitzades. Això es deu en part a una incidència més baixa de les mesures penals alternatives

en aquest col·lectiu, i és indicatiu de fins a quin punt el sistema penitenciari dona una resposta adequada a les seves necessitats específiques de reeducació i reintegració.



Taula 2. Població penitenciària per perfil social a Catalunya (2010-2023)

Població penitenciària encarcerada (últim dia de l'any)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (agost)
Població penitenciària	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
Homes (%)	92,9	93,0	93,4	93,4	93,2	93,1	93,1	93,2	93,0	93,3	93,5	93,4	93,8	94,1
Dones (%)	7,1	7,0	6,6	6,6	6,8	6,9	6,9	6,8	7,0	6,7	6,5	6,6	6,2	5,9
Joves (%)	3,9	4,0	4,1	2,3	1,9	1,6	1,4	1,4	2,0	2,3	2,8	2,8	2,6	2,6
Mitjana d'edat	36,8	37,0	37,0	37,5	38,1	38,3	38,6	39,1	39,0	39,1	39,2	39,3	39,4	-
Estrangers (%)	44,2	45,8	45,3	44,3	43,8	43,5	43,5	43,2	44,5	46,1	47,9	48,3	48,8	49,9
Estrangers en la població total (majors d'edat) (%)	15,7	15,4	15,4	15,1	14,3	13,6	13,6	13,8	14,3	15,2	16,3	16,2	16,4	-
Estrangers no comunitaris (%)	38,5	39,4	38,8	37,5	36,6	36,2	36,4	36,1	37,6	39,4	41,1	42,3	42,9	-
Estrangers no comunitaris en la població total (majors d'edat) (%)	11,6	11,5	11,4	11,1	10,5	9,9	9,9	10,2	10,6	11,3	12,3	12,5	12,6	-
Per 10.000 habitants majors d'edat (estrangers)	48,1	50,6	47,8	46,8	46,6	46,2	44,9	42,5	42,0	40,6	36,3	36,1	35,7	-
Per 10.000 habitants majors d'edat (estrangers no comunitaris)	56,5	58,6	55,5	53,9	53,1	52,9	51,4	48,3	48,1	46,5	41,3	41,0	40,9	-

Font. Idescat, Departament de Justícia.

Es detecta un nou perfil de joves que ingressen als centres penitenciaris, molts dels quals ho fan directament del carrer, sense referents familiars al territori, amb conductes disruptives i amb problemes de salut mental

En el cas del Centre Penitenciari de Joves, més del 80 % de la població reclusa és de nacionalitat estrangera. D'aquests interns, aproximadament la meitat no estan documentats, i una part significativa no tenen coneixement de les llengües oficials. Per això, l'itinerari de treball amb l'intern comença amb la regularització

de la documentació i amb l'aprenentatge de l'idioma. Els problemes de salut mental que tenen dificulten que puguin participar en programes específics de tractament que orientin cap al medi obert.

A banda, les direccions dels centres es troben que els joves no tenen una xarxa de suport familiar o social. Per tant, la sortida del centre penitenciari es veu perjudicada tant per la dificultat d'aquests joves d'obtenir o recuperar els permisos de residència o treball com per la dificultat de trobar un lloc de residència perquè no hi ha recursos a l'exterior que se'n facin càrrec atesa la seva situació irregular.

Totes aquestes circumstàncies agreugen la seva situació d'exclusió social i acaben repercutint en la salut mental. El pas d'aquestes persones per la presó reforça moltes vegades la situació de marginació que pateixen, el sensellarisme i els problemes d'addicció que els porten de nou a reincidir en el delictes i a tornar a la presó. Per això és clau fer un treball previ amb ells per evitar l'entrada a presó, que l'únic que fa és separar-los del món durant un temps però d'on surten sovint sense expectatives de millora.

Una part important de les persones recluses a Catalunya pateixen problemes significatius de salut mental

A criteri de la institució del Síndic de Greuges, ha de ser una prioritat en l'àmbit de la desinstitucionalització de les persones recluses prestar una atenció especial a la seva salut mental.

La presència de problemes de salut mental entre la població penitenciària és set vegades superior que en el conjunt de la població. Algunes persones ingressen a presó sense que el sistema judicial hagi detectat que tenen patologies mentals, i d'altres les desenvolupen mentre compleixen condemna. El perfil majoritari d'aquests reclusos és el d'un home amb patologia dual (trastorn mental i consum de tòxics).

El 6 % de les queixes de serveis penitenciaris tenen a veure amb la salut de les persones preses.

D'acord amb les regles mínimes (RM) per al tractament de reclusos aprovades per les Nacions Unides el 1957 i les regles penitenciàries europees (RPE) aprovades el 2006 pel Consell d'Europa, l'ordenament jurídic preveu l'internament en centres penitenciaris especials de caràcter psiquiàtric. Malgrat aquesta previsió, **s'opta per ingressar aquestes persones en el sistema penitenciari ordinari en unes condicions que poden afectar negativament la seva salut mental.**

Un altre element de risc és la imposició de sancions o l'aplicació d'un règim de vida més restrictiu als reclusos amb patologies mentals a causa de comportaments inadaptats o infraccions disciplinàries motivades pel trastorn que pateixen. A causa d'aquests comportaments, els interns es veuen sotmesos a mesures com els aïllaments en cel·la durant períodes de temps més o menys llargs o contencions

amb corretges de subjecció psiquiàtrica, règims que aquesta institució ha qüestionat.

Amb tot, cal tenir present que, en molts casos, l'ingrés a presó comporta per a moltes persones l'oportunitat de rebre un diagnòstic de patologies, l'estabilització i l'inici del tractament psiquiàtric, que no es produirien sense l'internament. Actualment, l'atenció psiquiàtrica en el sistema penitenciari català disposa d'unes prestacions especialitzades en psiquiatria superiors a la major part de sistemes penitenciaris del nostre entorn.

Cal crear centres o unitats psiquiàtriques extrapenitenciàries per a les persones amb trastorns mentals i/o amb mesures de seguretat d'internament, i també equips de salut mental ambulatoris que podrien donar resposta a les necessitats de tractament sense internament. Caldria limitar estrictament l'aplicació de les mesures de seguretat privatives de llibertat als casos en què realment es pugui objectivar un alt risc de reincidència en la comissió de delictes greus o violents. Mentrestant, un repte important i que ha denunciat aquesta institució és la manca de personal professional de psiquiatria fix a les unitats psiquiàtriques penitencières.

L'any 2022 la taxa de suïcidis a la presó ha estat de l'1,1 per cada 1.000 persones recluses, mentre que aquesta taxa en el conjunt de la població és del 0,1, més de 10 vegades menys

Un altre dels factors indicatius de la incidència de l'empresonament en la patologia mental són els suïcidis i les autolesions, que en l'àmbit penitenciari tenen habitualment índexs superiors als de la població general. **Segons dades del Departament de Justícia, l'any 2022 es van treure la vida 14 presos, la qual cosa representa un augment del 27 % en relació amb els dos anys anteriors.**

En relació amb aquesta qüestió, d'una banda, la Secretaria de Mesures Penals, Reinserció i Atenció a la Víctima ha fet difusió dins l'àmbit d'execució penal del Programa marc de prevenció de suïcidis, que preveu que tots els professionals han de mantenir una actitud receptiva, oberta i d'alerta cap al risc de suïcidi. I d'altra banda, el Departament de Justícia ha anunciat que contractarà un centenar de professionals especialitzats en prevenció de suïcidis i conductes autolesives a les presons a fi de millorar la gestió de conflictes. Aquesta decisió arriba després que s'hagi constatat que en els anys posteriors a la pandèmia han augmentat el nombre de conductes autolesives i suïcidis, el nombre d'agressions i el nombre de contencions mecàniques.

Perspectiva de gènere: la triple vulnerabilitat de les dones recluses

Cal fer un esment especial al cas de les dones recluses, que pateixen una triple vulnerabilitat: la que deriva de la pobresa, la que deriva de la violència masclista i la que deriva d'una mala salut mental. A banda d'això, són una minoria de la població privada de llibertat, la qual cosa es tradueix en menys recursos i més limitacions.

En el cas de Catalunya, si bé s'ha implementat la perspectiva de gènere en l'execució penitenciària, falten espais que permetin repartir les internes i atendre-les amb els criteris que més afavoreixin la seva reinserció social. En aquestes condicions, el compliment de la pena és molt més dur. Només hi ha una presó exclusivament per a dones a Catalunya, Wad-Ras, que implica que a la pràctica les internes hagin de complir condemna en mòduls femenins dins de presons d'homes.

La inferioritat numèrica de les dones dins de la població penitenciària fa que perdurin factors de discriminació com, per exemple, haver de complir condemna en espais reduïts, amb menys accés a llocs de treball, a activitats i a formació. A més, elles estan exposades a altres penes: la personal, pel distanciament amb la seva família, que fa que incompleixin el paper de cuidadores que se'ls ha assignat tradicionalment; la social, per haver transgredit les normes que s'espera que compleixin pel fet de ser dones, i la que fa referència al delictes en si, ja que compleixen condemna en condicions més dures que els homes. En el cas de les dones que estan empresonades juntament amb els seus fills, aquesta situació de desigualtat es pot veure agreujada.

És indispensable incorporar la perspectiva de gènere i feminista en les polítiques penitenciàries.

El 7 % de les queixes de serveis penitenciaris les han presentat dones.

Tot i la reducció de la població penitenciària, la darrera dècada s'ha allargat el temps d'institucionalització de la població encarcerada, especialment en penats

L'impacte de la institucionalització està molt relacionat amb el temps d'estada a la presó. Des de l'any 2010, l'estada al centre penitenciari de la població encarcerada s'ha allargat de mitjana 84,6 dies, i ho ha fet especialment entre la població penada, que s'ha allargat 120,5 dies. En canvi, s'ha reduït en les persones que estan complint penes o que estan pendents de complir-ne i que han estat excarcerades (taula 3).



Taula 3. Mitjana de dies d'estada a la presó i mitjana de dies de condemna imposada de la població penitenciària l'últim dia de l'any a Catalunya (2010-2023)

Estada en presó	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (juny)
Incarceracions	911,6	916,8	930,7	941,7	996,9	1.051,8	1.069,7	1.078,5	1.048,3	1.002,6	1.023,9	1.018,7	996,2	938,1
Preventius	289,8	272,2	275,4	302,6	295,4	284,0	260,6	267,0	256,2	268,4	287,9	293,1	301,3	265,8
Penats	1.070,0	1.079,3	1.083,6	1.071,2	1.124,4	1.183,7	1.230,3	1.232,3	1.233,4	1.204,7	1.217,0	1.212,1	1.190,5	1.132,6
Excarceracions	587,6	473,4	441,6	387,4	473,5	531,5	487,7	520,8	515,7	485,3	500,5	459,4	471,8	452,6
Preventius	127,3	125,5	145,4	126,1	95,2	130,6	120,7	135,8	114,1	142,9	125,5	124,6	130,7	156,0
Penats	908,4	756,1	615,8	542,4	657,6	715,5	672,0	699,1	721,8	694,0	748,5	676,0	704,2	670,9
Temps de condemna	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (juny)
Total	2.726	2.685	2.708	2.648	2.739	2.813	2.810	2.895	2.851	2.824	2.842	2.862	2.863	2.826

Font. Departament de Justícia.

Aquest augment del temps d'institucionalització està relacionat també amb un increment de la durada de la condemna. El mateix període 2010-2022, la mitjana de dies de condemna s'ha incrementat en 157 dies.

Els homes i les persones de nacionalitat espanyola són els que tenen uns temps d'estada al centre penitenciari i de condemna més elevats (taula 4).



Taula 4. Mitjana de dies d'estada a la presó i mitjana de dies de condemna imposada a la població penitenciària l'últim dia de l'any per perfil social a Catalunya (2022)

	Nacionalitat	Dies d'estada a la presó	Dies de condemna
Dones	Espanyola	959,1	2.221
	Estrangera		2.109
Homes	Espanyola	1.207,1	3.255
	Estrangera		2.500
Total		1.190,5	2.863

Font. Departament de Justícia.

Nota. No es disposa del nombre de dies d'estada a la presó per nacionalitat.

La disponibilitat de personal de rehabilitació a les presons afavoreix la desinstitucionalització

Les penes privatives de llibertat han d'estar orientades cap a la reeducació i la reinserció social de les persones condemnades. Que això s'aconsegueixi depèn fonamentalment del tractament penitenciari, és a dir, les activitats orientades a la reeducació i reinserció que faci la persona encarcerada. Per poder desenvolupar aquestes activitats, els centres penitenciaris disposen de personal de rehabilitació, que té una funció eminentment socioeducativa i terapèutica. Aquest personal desenvolupa la seva tasca en col·laboració amb el personal de vigilància penitenciària, encarregat fonamentalment de garantir la seguretat i fer complir el règim penitenciari al centre.

Actualment, els centres penitenciaris tenen més del doble de personal de vigilància (3.548 persones) que de personal de rehabilitació (1.573 persones). En concret, hi ha una dotació d'un professional de vigilància per cada 2,17 presos i d'un professional de rehabilitació per cada 4,90 presos.

És important destacar, també, que **malgrat la reducció de la població penitenciària al llarg de la darrera dècada ha augmentat la dotació de professionals als centres penitenciaris, particularment des de l'any 2014**, un cop superades la crisi de 2008 i les mesures de contenció de la despesa pública, la qual cosa ha permès reduir la ràtio global de persones encarcerades per professional. En el període 2014-2022 han augmentat en prop de 600 les dotacions de personal de rehabilitació, i en prop de 500 les de personal de vigilància.

Taula 5. Plantilla dels serveis penitenciaris dels centres de Catalunya (2010-2022)



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Plantilla dels serveis penitenciaris	5.050	4.930	4.893	4.845	4.677	5.463	5.591	5.288	5.267	5.256	5.341	5.366	5.691
Personal de vigilància	-	-	-	3.099	3.168	3.329	3.398	3.256	3.301	3.276	3.248	3.256	3.548
Personal de rehabilitació	-	-	-	884	945	1.216	1.311	1.043	1.056	1.124	1.244	1.306	1.573
Reste de personal	-	-	-	862	564	918	882	989	910	856	849	804	570
Ràtio global	2,08	2,13	2,06	2,03	1,99	1,60	1,55	1,58	1,59	1,60	1,48	1,44	1,36
Ràtio de l'àrea de vigilància	3,22	3,29	3,21	3,17	2,93	2,60	2,55	2,57	2,53	2,56	2,43	2,38	2,17
Ràtio de l'àrea de rehabilitació	11,40	11,81	11,38	11,11	9,83	7,20	6,60	8,02	7,92	7,47	6,34	5,93	4,90

Font. Departament de Justícia.

La reducció de la població encarcerada ha coincidit amb un augment de les mesures penals alternatives

Les mesures penals alternatives (MPA) permeten als òrgans judicials donar una resposta alternativa a les penes privatives de llibertat, i consegüentment també a la institucionalització, substituint l'internament en un centre penitenciari generalment per alguna activitat orientada a evitar el risc de reincidència, com ara la participació a programes de formació o de tractament, o que comporti un benefici per a la comunitat. L'any 2022 el 67,7 % de les MPA van ser treballs en benefici de la comunitat; el 24,8 %, obligacions de suspensió o substitució relacionades amb la participació a programes de formació o tractaments de deshabituació; el 4,0 %, mesures de seguretat, i el 3,5 %, llibertats vigilades.

Les MPA pretenen preservar la finalitat integradora de la pena i que la persona pugui conciliar la resposta penal a una determinada infracció o delicte amb una vida familiar i laboral normalitzada.

Al llarg de la darrera dècada, ha augmentat la ràtio de persones amb MPA per cada 100 persones encarcerades, de 63,5 el 2013 a 100,6 el 2022. A final de l'any 2022, hi havia tantes persones complint condemna mitjançant mesures penals alternatives, 7.656, com població penitenciària encarcerada, 7.713 (taula 6).



Taula 6. Població que compleix mesures penals alternatives a Catalunya (2010-2023)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (oct.)
Població que compleix MPA l'últim dia de l'any	8.348	6.758	6.301	6.235	6.774	6.984	7.095	7.956	7.776	7.782	7.757	7.639	7.756	6.259
Població que compleix MPA al llarg de l'any	17.895	18.375	14.852	13.483	13.700	13.854	13.762	15.289	15.302	14.890	12.715	14.793	15.108	13.119
Demandes per complir MPA	17.319	11.342	10.705	11.389	11.296	10.486	10.080	9.485	9.777	9.588	7.120	10.893	8.915	7.856
Ràtio de persones que compleixen MPA per 100 persones encarcerades	79,4	64,3	62,6	63,5	72,9	79,3	82,8	95,1	92,9	92,7	98,4	98,6	100,6	78,3
Ràtio de persones que compleix MPA acumulades per 100 persones encarcerades acumulades	100,0	102,8	84,5	80,5	85,8	93,6	97,3	110,2	110,0	106,2	96,2	113,6	118,5	113,8

Font. Departament de Justícia.

El Departament de Justícia ha anunciat el gener de 2024 l'impuls de quinze mesures per aconseguir que algunes persones encarcerades compleixin la condemna fora de la presó. Entre aquestes mesures, **hi ha un pla pilot per promoure l'ús de polseres amb GPS** per evitar ingressos de presó preventiva, o fomentar la justícia restaurativa amb la possibilitat d'evitar la presó si s'arriba a un acord amb la víctima.

Les persones estrangeres tenen més tendència a la institucionalització i menys tendència a estar sotmeses a mesures alternatives de presó

En concret, l'any 2022, hi havia 65,1 persones de nacionalitat estrangera sotmeses a MPA per cada 100 persones estrangeres encarcerades, mentre que en el cas de la població de nacionalitat espanyola aquesta ràtio és de 134,3 (taula 7). Els joves, majoritàriament de nacionalitat estrangera, i els homes també tendeixen més a la institucionalització que les persones adultes i les dones.

Taula 7. Població sotmesa a mesures penals alternatives per perfil social a Catalunya (2022)



		Últim dia de l'any				Al llarg de l'any			
		n	%	Ràtio de persones que compleixen MPA per 100 persones encarcerades	Població major de divuit anys (%)	n	%	Ràtio de persones que compleixen MPA per 100 persones encarcerades	Població major de divuit anys (%)
Total		7.756	100,0	100,6	1,21	15.108	100,0	195,9	2,35
Sexe	Dones	729	9,4	153,2	0,23	1.462	9,7	307,1	0,47
	Homes	7.027	90,6	97,1	2,13	13.646	90,3	188,6	4,15
Edat	Joves	115	1,5	56,9	-	-	-	-	-
	Adults	7.641	98,5	101,7	-	-	-	-	-
Nacionalitat	Espanyola	5.305	68,4	134,3	0,99	10.377	78,4	262,8	1,94
	Estrangera	2.451	31,6	65,1	2,32	3.269	21,6	86,8	3,10

Font. Departament de Justícia.

El fet que la població d'origen migrant no compti sempre amb un entorn social i familiar de suport per poder accedir a mesures penals alternatives i el fet que tingui més precarietat socioeconòmica són alguns dels factors que expliquen aquesta menor prevalença de les mesures alternatives a la institucionalització entre la població migrant.

A Catalunya, només el 17,6 % de les persones encarcerades estan en règim obert

Enguany hem rebut 126 queixes sobre permisos de sortida i això representa un 15 % del total de queixes de serveis penitenciaris.

El règim obert té com a finalitat promoure la reinserció progressiva al medi social dels presos classificats en tercer grau de tractament, i suposa una manera de reduir els efectes de la institucionalització a partir de la sortida del centre penitenciari.

La prevalença del règim obert sobre el conjunt de la població penitenciària l'any 2022 (17,6 %) se situava en xifres semblants a les de l'any 2010 (17,5 %).

Hi ha més població reclusa de nacionalitat espanyola en tercer grau (21,5 %) que població reclusa de nacionalitat estrangera (13,5 %).



Taula 8. Població penitenciària en règim obert a Catalunya (2010-2022)

Població de tercer grau (règim obert)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Total	1.843	1.882	1.717	1.571	1.616	1.492	1.451	1.558	1.661	1.653	1.603	1.523	1.355
%	17,5	17,9	17,1	16,0	17,4	16,9	16,9	18,6	19,9	19,7	20,3	19,7	17,6
Població de tercer grau (règim obert): nacionalitat estrangera (%)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15,6	13,5
Població de tercer grau (règim obert): nacionalitat espanyola (%)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	23,4	21,5

Font. Departament de Justícia.

Entre les quinze mesures presentades pel Departament de Justícia el gener de 2024 per reduir la institucionalització hi ha la promoció del medi obert, amb l'objectiu d'assolir que el 30 % de la població reclusa estigui classificada en aquest règim.

L'any 2022, menys d'una tercera part de la població penitenciària tenia permisos

Una altra forma de desinstitucionalització és la llibertat condicional, que suposa una suspensió de l'execució de la pena, d'acord amb la redacció donada per la Llei orgànica 5/2010, de 22 de juny, que modifica la Llei orgànica 10/1995, de 23 de novembre, del Codi Penal. L'any 2022, per cada 100 persones encarcerades n'hi havia 8,9 que estaven en llibertat condicional. Aquesta proporció era semblant a

la de l'any 2010, però hi va haver una reducció a partir de l'any 2016, fruit de la reforma del Codi penal (Llei orgànica 1/2015, de 30 de març).

Aquesta mateixa evolució negativa es constata en relació amb la població penitenciària amb permisos, en aquest cas a partir de l'any 2020, l'any de la pandèmia.

La població de nacionalitat estrangera té més dificultats per accedir a permisos (345,1 permisos per 100 persones encarcerades de nacionalitat estrangera) que la població de nacionalitat espanyola (614,4 permisos per cada 100 persones).

Taula 9. Població en llibertat condicional i població amb permisos penitenciaris a Catalunya (2010-2022)



Població en llibertat condicional	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Total	846	909	1.044	1.071	1.071	1.060	1.027	943	832	820	803	768	684
Per cada 100 persones encarcerades	8,0	8,6	10,4	10,9	11,5	12,0	12,0	11,3	9,9	9,8	10,2	9,9	8,9
Població en llibertat condicional	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Total	5.178	5.409	5.228	5.040	4.946	4.898	4.661	4.713	4.772	4.900	4.173	4.086	3.907
%	28,9	30,3	29,7	30,1	31,0	33,1	33,0	34,0	34,3	35,0	31,6	31,4	30,6
Ràtio permisos/ 100 persones diferents (nacionalitat estrangera)	-	-	350,6	351,7	380	396,9	491,2	446,7	386,4	395,7	301	369,7	345,1
Ràtio permisos/ 100 persones diferents (nacionalitat espanyola)	-	-	594,6	684,9	684,3	740,6	818	718,6	734,2	736,5	542,4	618,6	614,4

Font. Departament de Justícia.

El sistema de justícia juvenil ha consolidat un model d'intervenció predominantment basat en el medi obert

També hi ha menors que estan institucionalitzats en el sistema de justícia. A diferència de l'entorn penitenciar, però, la intervenció que es fa és fonamentalment en medi obert. Mentre que a finals de 2022 hi havia 1.291 joves atesos en medi obert, només n'hi havia 210 que residien en un centre educatiu. I d'aquests, només el 42,3 % està en règim tancat, la resta està en règim semiobert.



Taula 10. Població de justícia juvenil acumulada al llarg de l'any a Catalunya (2010-2022)

Població de justícia juvenil acumulada al llarg de l'any	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Total	7.094	6.888	6.422	6.013	5.611	5.564	5.481	5.731	5.843	5.926	5.367	5.594	5.907
Dones (%)	17,1	18,1	17,6	18,0	19,8	19,2	19,4	19,6	19,4	17,8	17,0	17,2	17,9
Homes (%)	82,9	81,9	82,4	82,0	80,2	80,8	80,6	80,4	80,6	82,2	83,0	82,8	82,1
Població de 14-17 anys (%)	71,8	71,5	73,8	76,7	92,6	76,8	76,8	75,2	74,1	74,4	72,2	73,4	73,9
Població de 18-21 anys (%)	28,2	28,5	26,2	23,3	7,4	23,2	23,2	24,8	25,9	25,6	27,8	26,6	26,1
Nacionalitat espanyola (%)	62,5	61,9	59,9	62,1	64,1	65,4	67,0	67,2	68,3	67,2	69,7	73,2	71,9
Nacionalitat estrangera (%)	37,5	38,1	40,1	37,9	35,9	34,6	33,0	32,8	31,7	32,8	30,3	26,8	28,1
Població l'últim dia de l'any	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Total	2.293	2.085	1.942	1.842	1.866	1.767	1.855	1.920	1.961	2.078	1.698	1.849	1.893
Assessorament tècnic	226	181	187	173	145	168	141	136	150	160	116	153	204
Mediació	410	381	340	268	232	249	275	272	310	344	307	300	296
Medi obert	1.448	1.306	1.221	1.233	1.307	1.195	1.304	1.344	1.308	1.362	1.151	1.359	1.291
Internament en un centre educatiu	285	295	264	245	252	221	207	230	252	295	180	219	210

Font. Departament de Justícia.

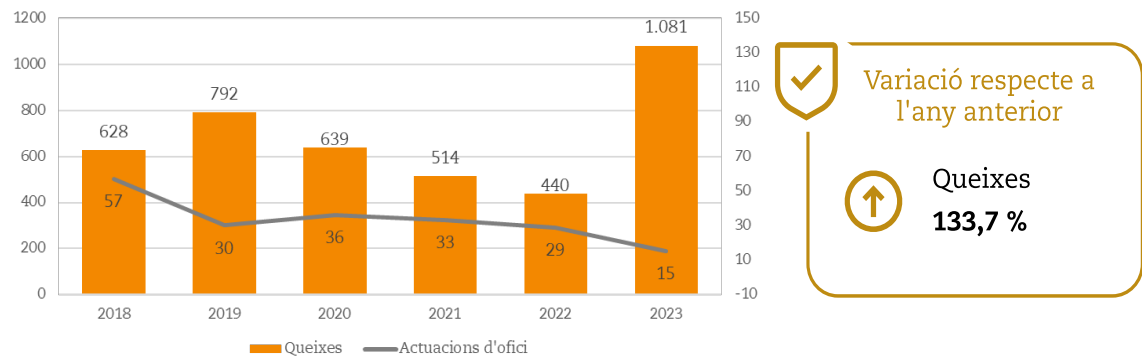
El pes dels joves de nacionalitat estrangera en centre també és més elevat per les dificultats que tenen d'accedir al medi obert per la manca de xarxa de suport.

Seguretat ciutadana i justícia

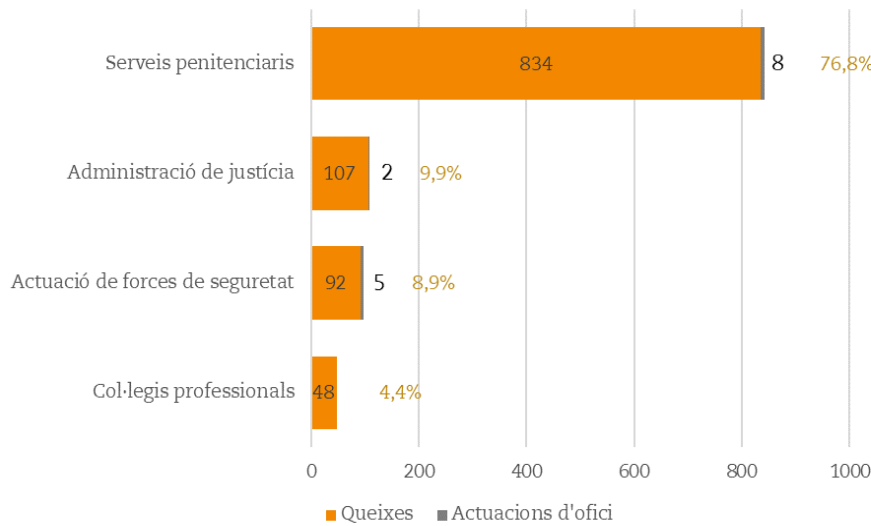
Dades de l'informe anual 2023



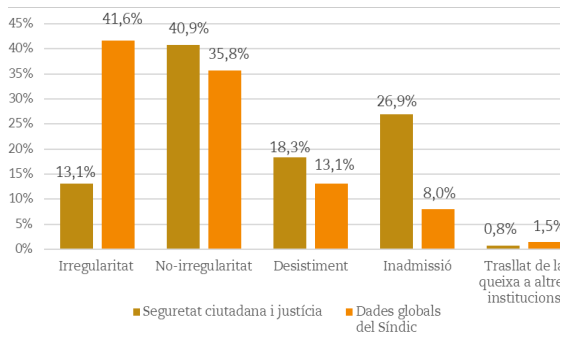
Evolució de les queixes i actuacions d'ofici



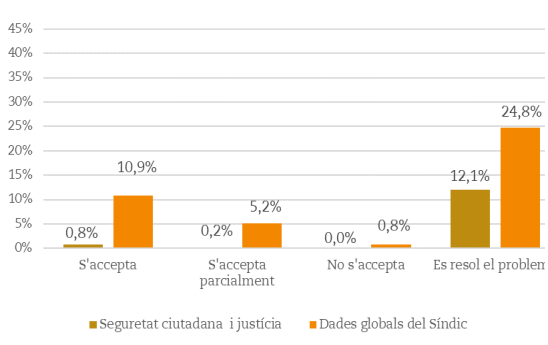
Queixes i actuacions d'ofici per tema



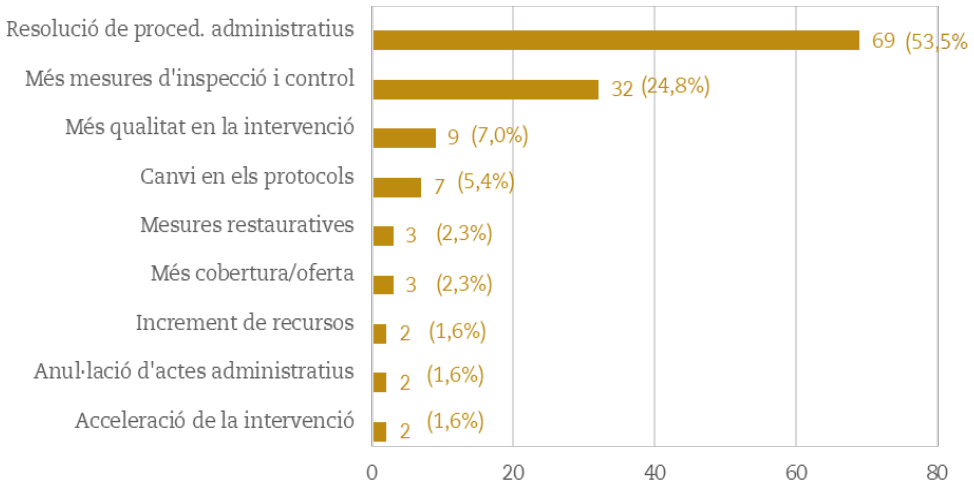
Finalització de les queixes i actuacions d'ofici tramitades el 2023



Acceptació de la resolució de les queixes i actuacions d'ofici tramitades el 2023

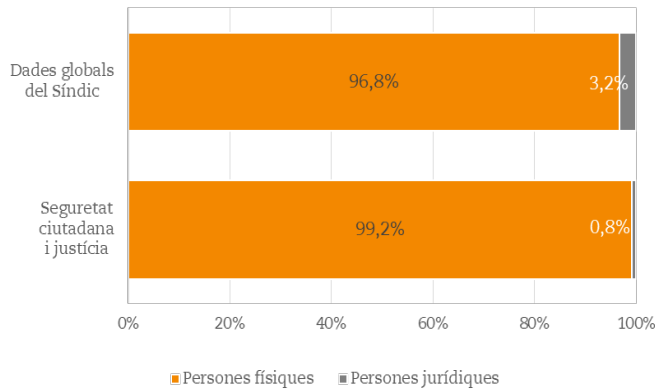


Compliment dels suggeriments fets pel Síndic de Greuges durant el 2023



Dades sociodemogràfiques de les persones que han presentat queixa

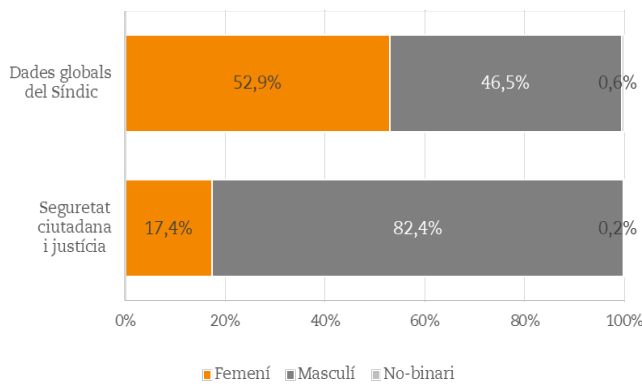
Tipologia de persones



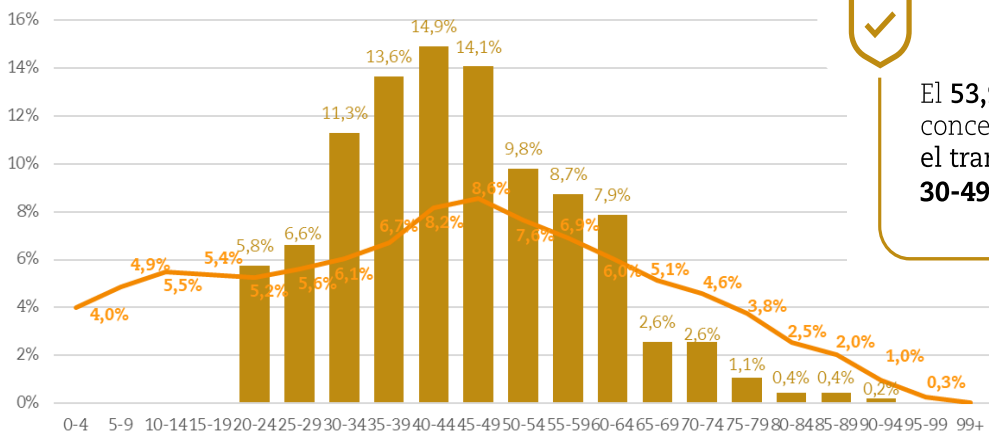
Persones físiques Per gènere



1.023 persones s'han adreçat a la institució



Persones físiques Per edat



El **53,9 %** es concentra en el tram entre **30-49 anys**

2.1.2. Sistema de protecció a la infància i l'adolescència: de l'acolliment residencial cap a la prevenció del desemparament i l'acolliment familiar

La institucionalització dels infants i adolescents en el sistema de protecció ha augmentat els darrers anys

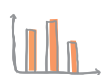
El 25 % de les queixes sobre infants i adolescents acollits pel sistema de protecció mostren disconformitat amb el recurs residencial assignat.

Malgrat que l'acolliment familiar hauria de ser preponderant, perquè en un entorn familiar es cobreixen millor les necessitats afectives, emocionals, socials, educatives, materials i de protecció dels infants i adolescents acollits en el sistema de protecció, el 56,8 % d'aquests infants i adolescents estan en centres residencials, xifra superior a la dels infants que són en acolliment familiar (38,4 %).

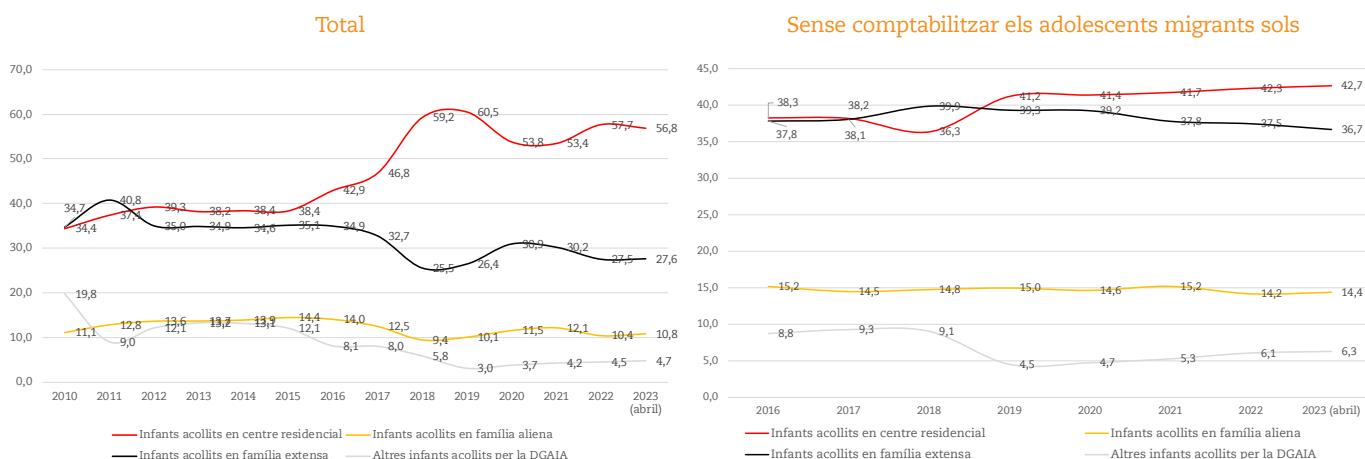
Els darrers anys, el sistema de protecció ha fet un gran esforç per crear noves places residencials a fi d'atendre l'increment de l'arribada d'adolescents migrants sols. En el període 2017-2023, s'han creat 2.620 noves places de recurs residencial (amb un increment del 91,2 % de les places).

Tot i això, sense comptabilitzar els infants i adolescents migrants sols acollits en el sistema de protecció, la proporció d'infants i adolescents en acolliment residencial també ha tingut una tendència creixent els darrers anys, ja que ha passat del 38,3 % l'any 2016 al 42,7 % l'any 2023 (gràfic 2).

Aquesta preponderància de l'acolliment residencial també és elevada quan s'analitza des d'una perspectiva comparada. Amb dades de 2021, la prevalença de l'acolliment residencial a Catalunya (53,6 %) se situa sensiblement per sobre de la mitjana estatal (46,7 %). A escala europea, Catalunya se situa entre els països europeus amb una prevalença més gran de l'acolliment residencial si es calcula com a percentatge d'infants i adolescents acollits en el sistema de protecció que tenen assignada aquesta mesura de protecció.



Gràfic 2. Evolució del nombre d'infants en acolliment residencial i familiar (2010-2023)



Font. Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència i Institut Català de l'Acolliment i de l'Adopció.

Amb mesura protectora	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (abril)
Infants acollits en centre residencial	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
Infants acollits en família aliena	885	924	958	966	969	1.004	972	928	906	945	911	947	902	925
Infants acollits en família extensa	2.773	2.944	2.464	2.467	2.415	2.446	2.420	2.439	2.447	2.480	2.441	2.354	2.385	2.359
Altres infants acollits per la DGAIA	1.578	648	854	937	916	840	560	595	556	285	295	329	387	405
Total	7.985	7.217	7.040	7.076	6.985	6.962	6.927	7.449	9.590	9.387	7.893	7.798	8.678	8.548
Amb mesura protectora (sense comptabilitzar els adolescents migrants sols)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (abril)
Infants acollits en centre residencial	-	-	-	-	-	-	2.448	2.446	2.231	2.600	2.575	2.600	2.694	2.744
Infants acollits en família aliena	-	-	-	-	-	-	972	928	906	945	911	947	902	925
Infants acollits en família extensa	-	-	-	-	-	-	2.420	2.439	2.447	2.480	2.441	2.354	2.385	2.359
Altres infants acollits per la DGAIA	-	-	-	-	-	-	560	595	556	285	295	329	387	405
Total	-	-	-	-	-	-	6.400	6.408	6.140	6.310	6.222	6.230	6.368	6.433

Font. Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència i Institut Català de l'Adopció.

Hi ha una presència creixent d'infants tutelats menors de sis anys en acolliment residencial i una tendència més gran a la institucionalització dels adolescents i dels infants de nacionalitat estrangera

La institucionalització és especialment perjudicial en el cas dels infants menors de sis anys. A Catalunya, l'any 2023 el 23,0 % dels infants menors de sis anys amb mesura protectora és en un centre residencial, malgrat la previsió legal vigent d'evitar la mesura d'acolliment residencial d'infants de menys de tres anys i de prioritzar l'acolliment familiar en el cas dels infants de menys de sis anys (art. 21.3 de la Llei 26/2015, de 28 de juliol, de modificació del sistema de protecció a la infància i l'adolescència). A més, el nombre d'infants tutelats menors de sis anys en centre residencial s'ha incrementat en el període 2020-2023 (setembre), i ha passat de 123 a 211. També ha augmentat el nombre d'infants tutelats menors de tres anys en centre residencial, de 64 a 88. Cal dir que l'any 2023 un 21,6 % dels infants menors de sis anys en acolliment residencial tenen una proposta d'acolliment familiar.



Taula 11. Nombre d'infants tutelats menors de sis anys en acolliment residencial (2013-2023)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (set.)
Infants tutelats en centre residencial	2.706	2.685	2.672	2.975	3.487	5.681	5.677	4.246	4.168	5.004	4.863
Infants tutelats menors de sis anys en centre residencial	286	262	195	180	165	115	135	123	229	263	211
Infants tutelats menors de tres anys en centre residencial	117	111	77	71	69	48	67	64	80	84	88

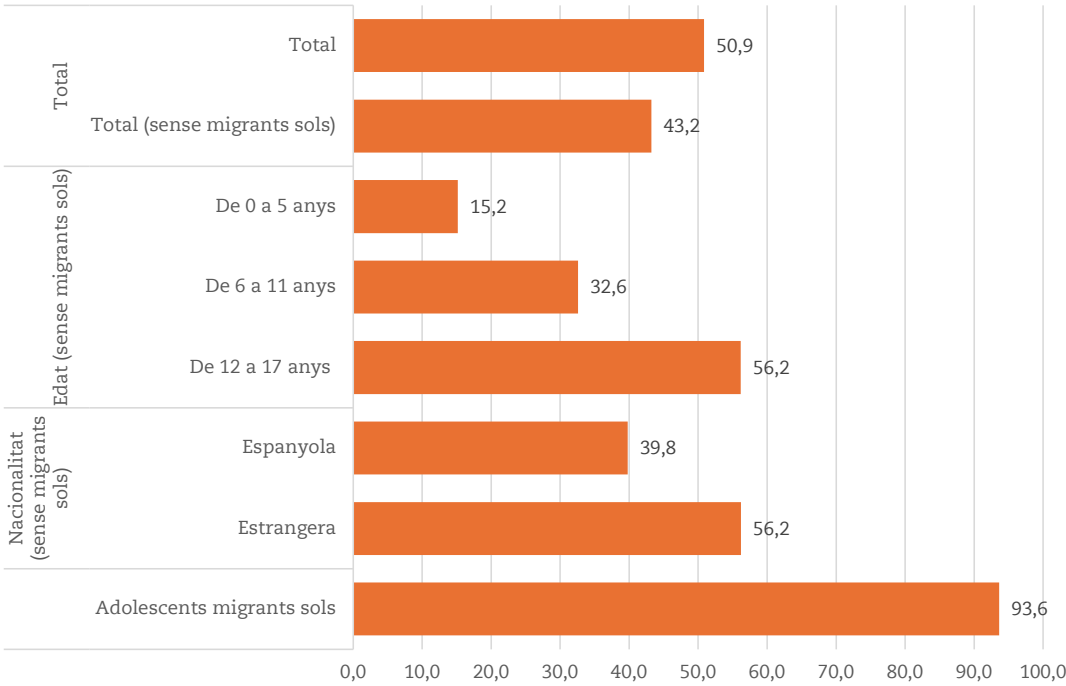
Font. Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència del Departament de Drets Socials.

En tot cas, els infants i adolescents tutelats més sobrerrepresentats en l'acolliment residencial són els infants i adolescents migrants sols (93,6 %), els adolescents (56,2 % sense comptabilitzar els adolescents migrats sols), els infants i adolescents de nacionalitat estrangera (56,2 % sense comptabilitzar els migrants sols) i els infants i adolescents amb discapacitat (73,9 %) (gràfic 3).

Aquests infants també són els que tenen més prevalença de desemparament (el 56,5 % dels infants tutelats tenen més de dotze anys i el 22,9 % són de nacionalitat estrangera), per sobre de la presència que tenen en el conjunt de la població (15,7 %).



Gràfic 3. Percentatge d'infants i adolescents tutelats en acolliment residencial per perfil social a Catalunya (2023)

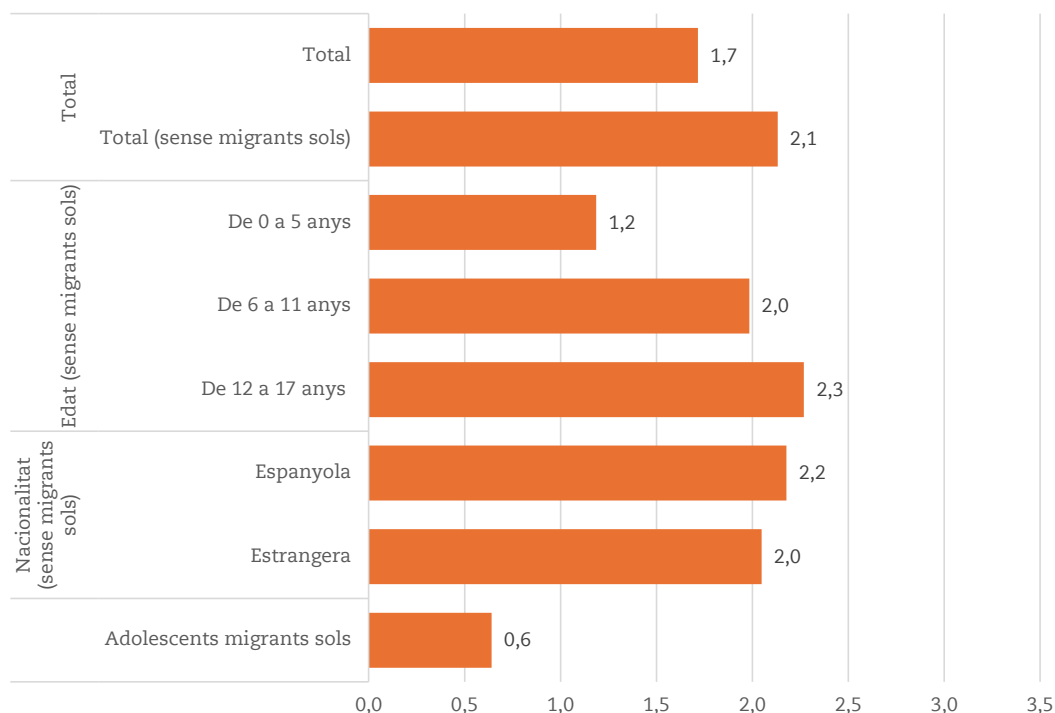


Font. Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència del Departament de Drets Socials.

Tot i l'augment del nombre de centres petits, hi ha recursos residencials amb condicions materials impròpies d'un entorn familiar, que accentuen els efectes negatius de la institucionalització

De mitjana, els infants i adolescents tutelats en acolliment residencial fa 1,7 anys que estan ingressats en el centre actual i 3,0 anys que estan tutelats (2,1 i 3,7 anys, respectivament, si no comptabilitzem els adolescents migrants sols) (gràfic 4).

Gràfic 4. Anys d'estada en el centre actual dels infants i adolescents tutelats en acolliment residencial per perfil social a Catalunya (2023)



Font. Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència del Departament de Drets Socials.

Segons dades del febrer de 2023, més de la meitat dels infants tutelats que resideixen en centre, el 55,0 %, i més d'una tercera part dels infants amb mesura protectora, el 34,4 %, estan encara acollits en centres grans, de vint places o més (taula 12).



Taula 12. Grandària dels recursos residencials (2023)

Recurs residencial total	Nombre de recursos	%	Nombre de places contractades	%	Nombre de places ocupades	%
Menys de 10 places	185	46,8	1.140	20,8	1.067	19,7
De 10 a 19 places	107	27,1	1.368	24,9	1.367	25,2
De 20 a 29 places	61	15,4	1.405	25,6	1.398	25,8
De 30 o més places	42	10,6	1.579	28,8	1.583	29,2
Total	395	100,0	5.492	100,0	5.415	100,0

Font. Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència del Departament de Drets Socials.

Malgrat que els darrers anys s'ha fet un esforç per crear centres de dimensions petites (de menys de deu places, 185 en total), aquests centres acullen només el 19,7 % dels infants tutelats. Els darrers quinze anys, a més, no s'ha reduït la prevalença de centres grans en el cas dels centres d'acolliment i dels CRAE/CREI: **En el període 2007-2023, la proporció de centres d'acolliment grans, de vint places o més, ha passat del 76,9 % (10) al 87,0 % (20), mentre que en el cas els CRAE/CREI, la proporció de centres de vint places o més s'ha mantingut força estable, ha passat del 46,4 % (39) el 2007 al 44,0 % (69) el 2023.**

La manca de personalització en alguns centres, per l'existència d'espais compartits grans, amb habitacions de més de dues i tres persones, sense taules d'estudi d'ús personal, sense decoració a les parets, etc., és una mostra de l'impacte que té la institucionalització. També genera un impacte el fet que hi hagi centres amb dèficits de manteniment o amb desperfectes derivats de l'ús (finestres o portes trencades, etc.).

La rotació del personal educador, que fa que aquest personal sigui jove i sense experiència, dificulta la consolidació de referents estables per als infants i adolescents institucionalitzats i la possibilitat de construir vincles forts amb aquests professionals perquè puguin desenvolupar la seva funció educativa. La manca de referents condiciona negativament la capacitat dels infants i adolescents de ser escoltats, tant pel que fa als aspectes que afecten la seva vida quotidiana al centre com als aspectes vinculats al seu procés de desemparament.

Els estudis de benestar assenyalen que l'acolliment residencial és menys eficaç per garantir el benestar dels infants i adolescents, en comparació amb l'acolliment familiar. Alhora, les dades disponibles sobre els resultats educatius de l'alumnat tutelat per l'Administració també evidencien que els infants institucionalitzats tenen pitjors resultats acadèmics que els infants en qualsevol tipus d'acolliment familiar.

Perspectiva de gènere: la sobrerepresentació de les noies en els escapoliments

Els escapoliments dels centres són un símptoma de manca de benestar. A Catalunya, segons dades de l'abril de 2023, hi ha 132 infants i adolescents escapolits de centres, que representen el 2,5 % dels infants i adolescents en acolliment residencial. **Tots els infants i adolescents escapolits del centre tenen dotze anys o més.** Sobre el segment d'edat de dotze a disset anys, la prevalença dels escapoliments és del 3,0 %.

Els adolescents de dotze a disset anys que no són migrants sols (4,4 %), els adolescents de nacionalitat espanyola (4,6 %) i les noies (4,3 %) són més propensos a escapar-se que els adolescents de dotze a disset anys migrants sols (1,6 %), els adolescents de nacionalitat estrangera que no són migrants sols (4,0 %) o els nois de dotze a disset anys (2,5 %).

L'estudi de les queixes que ha rebut la institució del Síndic de Greuges ha evidenciat, a més, que les noies adolescents tutelades en centre residencial tenen un risc més elevat de patir abús i explotació sexual en comparació amb la població infantil en general, i també que els infants i adolescents en acolliment residencial estan més exposats a conductes disruptives d'altres infants i adolescents residents.

També mereix una consideració especial la situació de les noies migrants sense referents familiars, molt sovint invisibilitzades, i la d'algunes víctimes de matrimonis forçats, de tràfic de persones o d'altres situacions de violència masclista. Totes aquestes situacions són molt complexes i cal abordar-les des d'una perspectiva de gènere per incidir en el procés de recuperació i autonomia personal d'aquestes dones.

Un dels motius del predomini de l'acolliment residencial és que el nombre d'infants tutelats acollits en família aliena al llarg de la darrera dècada s'ha estancat, i també que falten famílies acollidores

El setembre de 2023 hi havia 937 infants acollits en família aliena, xifra molt semblant a la de l'any 2012 (902). Les unitats convivencials d'acció educativa (UCAE), que és l'acolliment familiar professional, no han estat desplegades encara. El setembre de 2023, només hi havia 24 infants acollits en UCAE.

Aquest fet fa que hi hagi infants amb proposta d'acolliment familiar que resideixen en centres: **amb dades del setembre de 2023, el 5,9 % dels infants tutelats estan pendent d'un altre recurs en el sistema de protecció, i d'aquests la majoria (489) estan en espera que se'ls assigni una família aliena.**

El nombre de famílies acollidores ha mantingut una tímida tendència creixent els darrers cinc anys. El setembre de 2023 hi havia 780 famílies acollidores disponibles, 32 més que l'any 2019. La manca de famílies acollidores també provoca que s'allargui la durada dels acolliments d'urgència i diagnòstic, amb el consegüent impacte emocional que això genera quan, després d'un vincle de mesos i anys, els infants han de deixar la família per passar a un altre recurs. L'acolliment d'urgència i diagnòstic hauria de tenir una durada màxima de sis mesos, mentre es duu a terme l'estudi de la situació de l'infant, però **en més d'un 80 % dels casos la durada de la mesura s'allarga més de sis mesos.**

No s'acompanyen suficientment les famílies biològiques per prevenir l'increment de les situacions de desamparament

De mitjana, rebem més d'una queixa a la setmana per desacord amb el reconeixement de situacions de risc greu o desamparament d'infants o adolescents.

El nombre d'infants i adolescents amb expedients de desamparament i tutela ha crescut un 16 % en el període 2016-2023, sense comptar els adolescents migrants sols. Els serveis socials especialitzats (EAIA) no fan un treball prou intensiu amb les famílies que estan en situació de risc greu o en situació de desamparament. Actualment, els EAIA disposen d'un professional de la psicologia, la pedagogia, l'assistència social i l'educació social per cada 38,2 infants amb expedient obert al sistema de protecció. Aquesta dotació correspon a 49,3 hores anuals per infant amb expedient obert, l'equivalent a prop de 6,5 dies laborables a l'any destinats íntegrament a cada infant i al seu entorn sociofamiliar (comptant el temps destinat a l'elaboració d'informes, a la coordinació de serveis o als desplaçaments per a les visites, entre d'altres). **Un treball més intensiu dels EAIA amb la família permetria, de ben segur, incidir de manera més efectiva en les habilitats parentals dels progenitors i prevenir així situacions de desamparament.**

Des d'aquesta perspectiva, cal tenir present que una part molt significativa dels infants i adolescents tutelats, el 55,7 % l'any 2023, està en aquesta situació de desamparament per la presència de situacions de negligència, desatenció, situació persistent de risc greu que els priva dels elements bàsics per al seu desenvolupament o altres factors que impossibiliten la cura i/o el desenvolupament integral del menor. La desatenció de les necessitats bàsiques de l'infant i adolescent per part dels progenitors es pot corregir amb formació i tractament terapèutic. **Un sistema que garantis un suport i un acompanyament més intensius a les famílies amb menys capacitats parentals podria evitar la separació de l'infant del nucli familiar.**

També hi ha mancances en el treball que es fa amb les famílies per al retorn dels infants. Per aconseguir el retorn dels infants i adolescents amb la seva família és imprescindible treballar per restaurar el vincle entre ells. Tot i això, moltes de les queixes que arriben al Síndic de Greuges fan referència a les dificultats de les

famílies per relacionar-se amb els seus fills quan estan en un centre residencial. Les necessitats organitzatives del centre residencial poden condicionar el règim de visites: els horaris no sempre són fàcils de complir i la distància del centre amb el domicili familiar també pot comportar dificultats en el contacte amb la família.

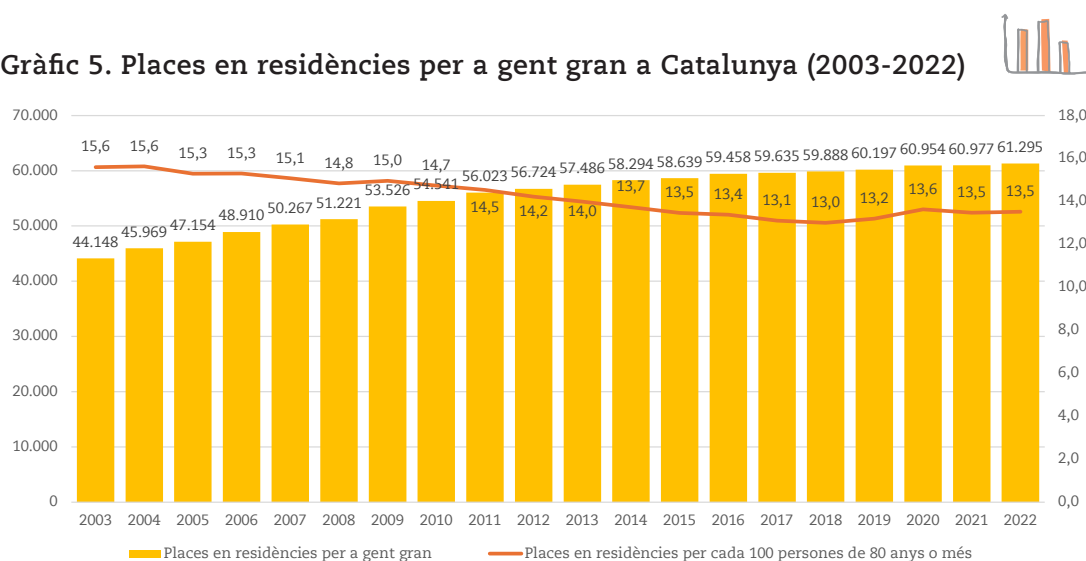
2.1.3. Sistema d'atenció residencial de la gent gran: del model residencial cap al model d'atenció domiciliària

Les dues darreres dècades s'ha produït un increment de les places residencials per a gent gran, però a un ritme de creixement inferior al de l'envelliment de la població

Un altre model d'institucionalització està conformat per les residències per a gent gran, que ofereixen serveis d'acolliment residencial de caràcter permanent o temporal. Aquest acolliment pot ser, d'una banda, mitjançant serveis de llar residencial adreçats a persones grans amb un grau d'autonomia suficient per a les activitats de la vida diària, que requereixen un determinat nivell d'organització i suport personal; i de l'altra, mitjançant serveis de residència assistida adreçats a persones grans que no tenen aquest grau d'autonomia suficient i necessiten una atenció i una supervisió constants, i que tenen unes circumstàncies sociofamiliars que requereixen la substitució de la llar.

En les dues darreres dècades, s'ha incrementat un 38,8 % el nombre de places residencials per a gent gran, que han passat de les 44.148 del 2003 a les 61.295 del 2022. Des de l'any 2015, les noves places creades han mantingut estable la ràtio d'acord amb l'envelliment de la població (gràfic 5).

Gràfic 5. Places en residències per a gent gran a Catalunya (2003-2022)



Font. Departament de Drets Socials i Idescat.

No s'inclouen les persones grans que estan en centres d'assistència sociosanitària (prop de 4.100 places d'atenció sociosanitària de llarga estada). Tot i aquest creixement, el nombre de places residencials per cada 100 persones de vuitanta anys o més ha disminuït de 15,6 a 13,5 en aquest mateix període, com a conseqüència de l'envelliment de la població i del consegüent augment de la població gran.

Perspectiva de gènere: la feminització de la institucionalització de la gent gran

Segons les dades censals de 2021, el 73,3 % de les persones grans que viuen en residències són dones, i només el 26,7 % són homes. Aquesta proporció es capgira, en canvi, en el cas de les persones que viuen en residències per a persones amb discapacitat (42,6 % de dones), en institucions sanitàries (40,7 % de dones) o en institucions d'assistència social destinades a l'exclusió social (29,4 % de dones).

Les dones que viuen en residències per a gent gran tenen una mitjana de 86,1 anys, mentre que la mitjana d'edat dels homes és de 78,9 anys. Aquesta diferència d'edat s'explica, en part, per les diferències en l'esperança de vida.

A Catalunya hi ha molta demanda de prestacions previstes en la Llei 39/2006, de 14 de desembre, de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència, en comparació amb altres comunitats autònomes

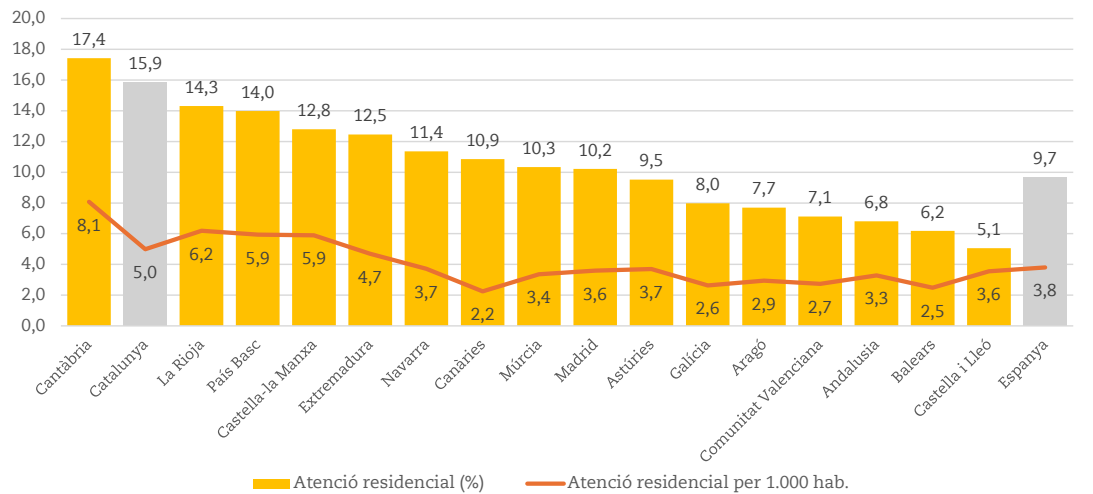
Enguany hem rebut el doble de queixes sobre serveis residencials i centres d'atenció diürna per a persones grans que per a persones amb discapacitat.

Catalunya és la comunitat autònoma amb més resolucions del programa individual d'atenció (PIA) residencial: 38.853 del total de 180.778 del conjunt de l'Estat. També és la segona comunitat amb una proporció de prestacions d'atenció residencial més elevada, amb el 15,9 % del total de prestacions, molt per sobre de la mitjana estatal (9,7 %) (gràfic 6). El fet de disposar d'una xarxa de serveis residencials ho afavoreix.

La Llei de la dependència, però, contribueix a reforçar l'estada de les persones en el seu entorn familiar. L'octubre de 2023 hi havia atorgades 106.509 prestacions econòmiques de cuidadors familiars i 34.190 prestacions de serveis d'ajuda a domicili, per exemple.

A Catalunya les prestacions de cuidadors representen el 43,5 % del total de prestacions, mentre que la mitjana estatal se situa a l'entorn del 29,5 % (gràfic 7).

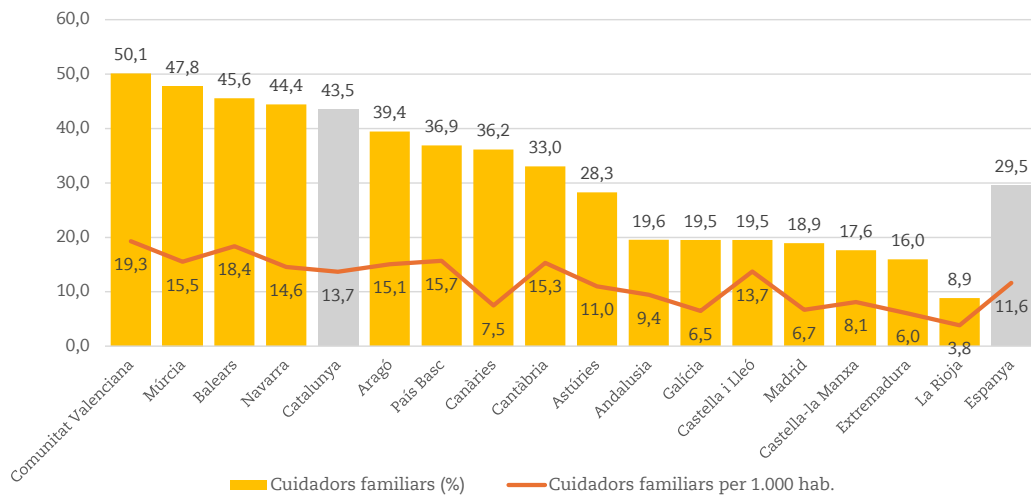
Gràfic 6. Prestacions d'atenció residencial per comunitats autònomes (2023)



Font. IMSERSO.

Nota. Dades del 31 d'octubre de 2023.

Gràfic 7. Prestacions de cuidador familiar per comunitats autònomes (2023)



Font. IMSERSO.

Nota. Dades del 31 d'octubre de 2023.

L'increment de demanda d'acolliment residencial es constata perquè les llistes d'espera són significatives

A Catalunya, l'octubre de 2023, el nombre de persones en situació de dependència que estan en espera d'accedir a una residència de gent gran (en plaça pública o en plaça amb prestació econòmica vinculada) és de 18.820 (12.721 de les quals no han renunciat a l'ingrés a un centre proposat cap vegada).

Enguany hem rebut 152 queixes sobre l'aplicació de la Llei de dependència (el 57 %, sobre el reconeixement del grau de dependència).

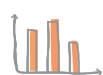
També hi ha llistes d'espera per als centres de dia, amb 6.275 persones pendents d'accedir-hi (4.101 de les quals no han renunciat a cap plaça proposada).

Convé posar de manifest que l'octubre de 2023 hi havia 28.063 persones pendents de valoració de grau, tot i que no totes són persones grans. D'aquestes, 5.519 fa més de sis mesos que esperen. També hi ha 72.010 persones pendents de valoració del programa individual d'atenció (PIA), 66.583 amb un període d'espera superior als sis mesos.

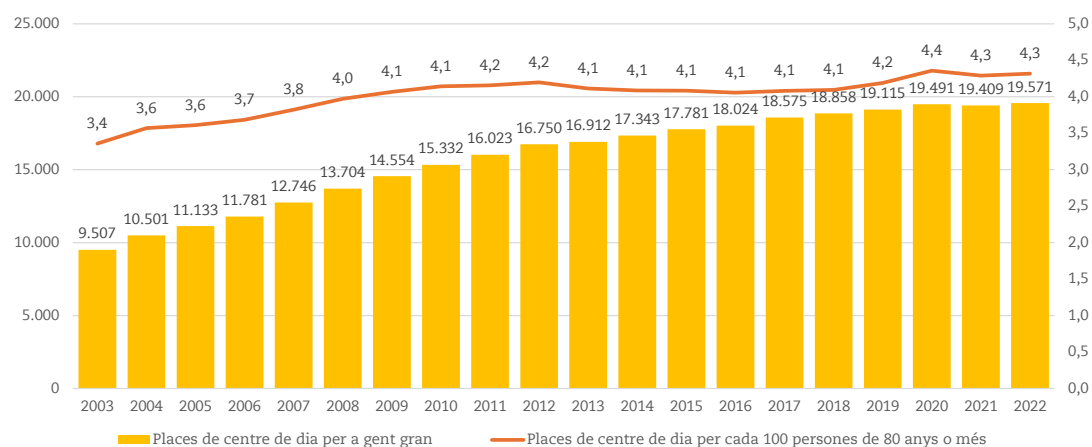
Les dues darreres dècades, s'ha doblat l'oferta de places de centre de dia per a gent gran

Els centres de dia tenen un paper important en l'atenció de les necessitats de les persones grans que viuen a casa seva però que pateixen algun tipus de deteriorament físic o mental que els limita l'autonomia.

L'any 2022, hi havia 19.571 places de centre de dia, més de la meitat de les quals amb finançament públic.



Gràfic 8. Places de centre de dia per a gent gran a Catalunya (2003-2022)



Font. Departament de Drets Socials i Idescat.

La crisi de la covid-19 va posar de manifest algunes de les mancances del model residencial de la gent gran i la necessitat de revisar-lo, i alternativament de fomentar l'atenció domiciliària integral

Les principals mancances del model residencial detectades arran de la covid-19 són l'existència de centres grans, sense espais sectoritzats i d'ús individual o en grups reduïts; la manca de recursos sanitaris (tècnics i humans) a les residències per fer front a la complexitat assistencial derivada de l'envelliment, sense integrar l'atenció social i sanitària; els límits que tenen els residents de decidir sobre com desenvolupen la seva vida en el centre; la dificultat de fer una vida el més semblant possible a la normalitat; la importància de la relació entre la gent gran que resideix als centres, la seva família i l'entorn, o els efectes de la institucionalització sobre la seva salut física, mental i emocional, entre d'altres.

Les noves residències han d'estar centrades en la persona, amb totes les atencions professionals adaptades. Posar al centre la persona implica conèixer la seva biografia, potenciar la seva presa de decisions, tenir cura de l'entorn, potenciar l'autonomia davant de la dependència, potenciar un tracte digne i reconèixer cada persona com un individu singular i únic.

Cal reduir, en primer lloc, la quantitat de persones que hi pot haver en una residència per poder oferir un servei més personalitzat. Han de ser unitats de convivència petites, allunyades de les macroestructures de moltes residències geriàtriques actuals (amb més habitacions individuals, amb unitats de convivència d'un màxim de quinze persones, etc.). Han de ser allotjaments que permetin combinar els espais privats que garanteixin la intimitat i altres espais comuns per socialitzar.

Els residents i les seves famílies han de poder fer activitats i decidir les rutines quotidianes. Han de disposar d'un pla d'atenció personalitzada que tingui en compte les seves preferències sobre com volen viure.

S'ha d'integrar, a més, l'atenció sanitària en les residències.

Cal promoure una diversificació més gran de l'atenció residencial i promoure recursos com ara els habitatges tutelats per a persones que tenen un mínim d'autonomia. L'any 2021 hi va haver 1.127 places d'habitatge tutelat, i només 267 estaven finançades amb fons públics de la Generalitat de Catalunya i dels ens locals.

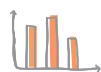
2.1.4. Sistema d'atenció residencial per a persones amb discapacitat i per a persones amb problemes de salut mental: del model residencial cap al model d'atenció domiciliària

Les darreres dues dècades l'acolliment residencial de les persones amb discapacitat té una tendència creixent

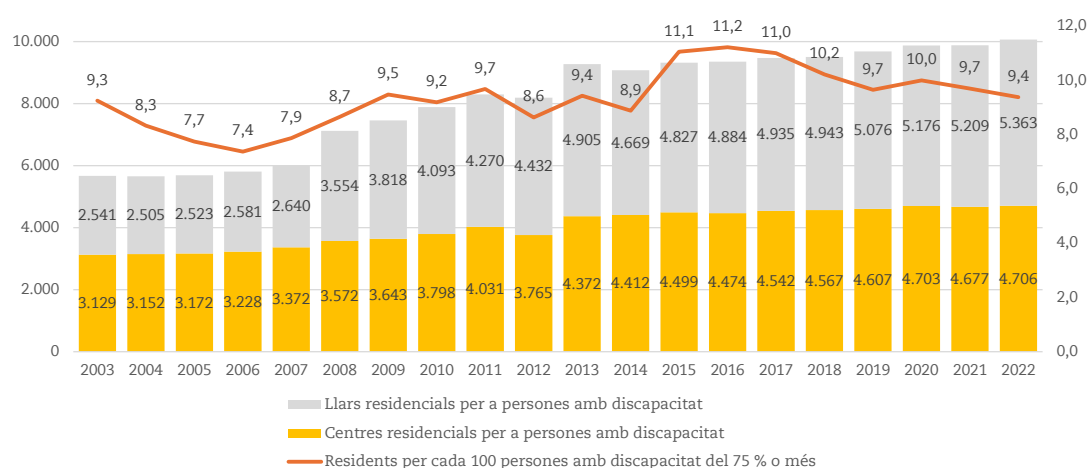
Les persones amb discapacitat que necessiten suport per al desenvolupament de la seva activitat quotidiana i que no tenen garantida aquesta atenció al seu domicili disposen d'una xarxa de serveis d'acolliment residencial de caràcter temporal o permanent que té la funció substitutòria de la llar. Els centres residencials per a persones amb discapacitat d'alt grau o les llars residencials per a persones amb discapacitat amb autonomia són els dos principals serveis residencials disponibles.

A Catalunya, l'any 2022 hi ha 10.069 persones amb discapacitat residents en centres o llars residencials, amb un creixement sostingut de les persones residents del 77,6 % en les dues darreres dècades (període 2003-2022) (gràfic 9).

En el cas de les persones amb una discapacitat de grau alt (més del 75 % de discapacitat), que han augmentat un 75,2 % en aquest mateix període, la institucionalització està més o menys estancada: hi ha al voltant de 10 persones residents per cada 100 persones amb discapacitat de més del 75 %.



Gràfic 9. Nombre de places residencials per a persones amb discapacitat a Catalunya (2003-2022)



Font. Departament de Drets Socials i Idescat.

La institucionalització de persones amb discapacitat pot ser adequada quan aquestes persones no poden rebre l'atenció necessària al domicili per manca de suport familiar o professional, o quan es desaconsella que visquin a la pròpia llar per altres raons. Aquesta institucionalització, però, s'hauria de dur a terme en centres semblants a una llar, per reduir els efectes negatius de la institucionalització. **Els serveis de llar residencial finançats pel Departament de Drets Socials tenien una grandària mitjana l'any 2022 de 13,1 places per recurs, mentre que els centres residencials tenien una grandària de 36,5 places per recurs.** Aquesta grandària s'ha mantingut més o menys estable al llarg de la darrera dècada.

Adicionalment, els serveis residencials per a persones amb problemàtica social derivada de malaltia mental també conformen un recurs residencial de caràcter temporal o permanent, sigui mitjançant les llars residències per a persones amb trastorn mental greu (TMG) i problemàtica social, sigui mitjançant les llars amb suport, que són habitatges que s'ubiquen en edificis integrats en un entorn social normalitzat. **L'any 2021 s'han finançat 2.141 places en serveis residencials per a persones amb problemàtica social derivada de malaltia mental en centres propis i concertats.** Gràcies al finançament de la Llei 39/2006, de 14 de desembre, de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència, el setembre de 2023 hi havia 1.081 persones beneficiàries d'una llar residència per a persones amb malaltia mental i 251 persones beneficiàries d'un servei de llar amb suport per a persones amb malaltia mental.

La tendència creixent de l'acolliment residencial per a persones amb discapacitat s'acompanya, alhora, de llistes d'espera significatives

L'octubre de 2023, les residències tenien 1.549 persones amb discapacitat intel·lectual o física en llista d'espera, mentre que en el cas de les llars residència la llista d'espera era de 2.694 persones.

L'octubre de 2023, la llista d'accés per als serveis de salut mental era de 834 persones en llar residència i 507 persones en llar amb suport.

Per cada 10 places disponibles, hi ha 3 persones en llista d'espera en residències per a persones amb discapacitat i 5 persones en llista d'espera per a llars residència per a persones amb discapacitat.

En el cas de les places residencials per a infants i adolescents amb discapacitat, per exemple, les dades facilitades pel Departament de Drets Socials indiquen que hi ha entre 110 i 131 places de residència per a infants amb discapacitat, amb **una llista d'espera de 46 infants** (taula 13).



Taula 13. Places residencials per a infants amb discapacitat (2010-2023)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 (set.)	2022 (set.)	2023 (set.)
Infants en llista d'espera	-	-	-	-	-	-	21	20	30	-	-	46	57	46
Places de residència per a infants amb discapacitat	68	68	68	92	92	92	92	97	105	-	-	109	110	110

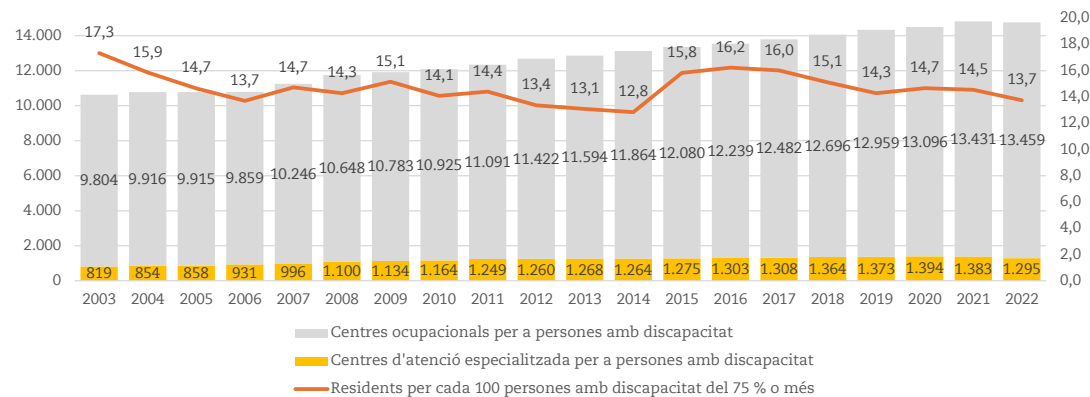
Font. Direcció General de l'Autonomia Personal i la Discapacitat i Direcció General de Provisió de Serveis del Departament de Drets Socials.

L'increment de serveis d'acolliment diürn i els ajuts vinculats a la dependència contribueixen a prevenir la institucionalització de les persones amb discapacitat

Els centres d'atenció especialitzada i els centres ocupacionals són serveis d'atenció diürna que s'ocupen d'atendre les necessitats sociolaborals i educatives de les persones amb discapacitat. En total, l'any 2022 hi havia prop de 15.000 persones amb discapacitat en aquests serveis.

A més, hi ha altres serveis que promouen l'atenció de les persones amb discapacitat al domicili. Per exemple, el servei de suport a l'autonomia a la pròpia llar per a persones amb discapacitat, que es destina a les persones amb discapacitat que vulguin viure soles o amb altres persones i que necessitin suport personal per al desenvolupament d'una vida autònoma. O el programa "Viure en família" per a persones amb discapacitat, que té per objectiu proporcionar un suport integral a les persones amb dependència que requereixen atenció permanent de llarga durada per a les activitats bàsiques diàries, o als seus cuidadors naturals. **Aquests serveis o programes tenen poc més de 1.000 persones beneficiàries, amb un abast limitat.**

Gràfic 10. Nombre de places en centres d'atenció especialitzada i centres ocupacionals per a persones amb discapacitat a Catalunya (2003-2022)



Font. Departament de Drets Socials.

S'ha reduït l'estada mitjana de les persones ateses en places de llarga estada en centres hospitalaris

La institucionalització en centres hospitalaris també té efectes en el benestar i en la qualitat de vida de les persones, més enllà de la limitació pròpia de les condicions de salut que en comporten l'ingrés. L'ingrés a un centre hospitalari limita extraordinàriament l'exercici efectiu d'altres drets, com ara el dret a la intimitat, a la qualitat de vida, a les relacions socials, a l'educació o al lleure, entre d'altres.

Des d'una concepció integral de la salut, els darrers anys s'ha anat imposant la idea que la qualitat de l'atenció sanitària passa per garantir la mínima estada possible de la persona malalta al centre hospitalari i per facilitar, en la mesura que es pugui, la recuperació o el pas de l'etapa final de la vida en el cas de persones que requereixen cures pal·liatives al domicili.

El nombre de places de llarga estada en centres hospitalaris s'ha mantingut més o menys estable en la darrera dècada, amb prop d'11.000 persones ateses. D'acord amb les darreres dades disponibles, però, **s'ha reduït l'estada mitjana al centre hospitalari. En el cas de les places de psiquiatria de llarga estada, l'estada mitjana ha passat de 939,1 dies l'any 2011 a 556,7 dies l'any 2019.**

Taula 14. Nombre de llits i estada mitjana de les persones ateses en places de llarga estada als centres hospitalaris de Catalunya (2009-2019)



Llits	2009	2011	2013	2015	2017	2019
Psiquiatria de subaguts	-	739	814	674	798	834
Psiquiatria de llarga estada	-	2.471	2.282	2.172	2.223	2.297
Llarga estada	8.672	8.966	8.820	8.720	8.553	8.825
Estada mitjana	2009	2011	2013	2015	2017	2019
Psiquiatria de subaguts	-	68,4	71,0	62,2	65,8	58,3
Psiquiatria de llarga estada	-	939,1	903,5	758,7	556,7	556,7
Llarga estada	78,3	71,2	57,0	47,9	45,2	46,5

Font. Departament de Salut.



Recomanació principal

La institució del Síndic de Greuges demana al Govern que defineixi un pla d'actuació orientat a la desinstitucionalització de les persones que resideixen en centres, que inclogui:

■ Les mesures penals alternatives

- ▶ Promoure el medi obert, la llibertat condicional i les mesures penals alternatives (MPA), perquè augmenten les possibilitats de reinserció i redueixen els costos socials i econòmics de la resposta penal.
- ▶ Assegurar que totes les persones que són a presó i que podrien complir una MPA la puguin complir, i millorar el model per donar una resposta eficaç, integradora i coordinada a totes aquestes persones.
- ▶ Promoure l'execució penal a la comunitat com a alternativa a la presó, que faci efectiu l'objectiu que l'internament a presó sigui la darrera mesura en la resposta penal.
- ▶ Incrementar els recursos per atendre la demanda actual i les necessitats futures.
- ▶ Promoure l'ús de les polseres electròniques per evitar l'internament.

■ L'atenció domiciliària integral de les persones grans o amb discapacitat

- ▶ Construir un sistema d'atenció integrada sanitària i social, format per una xarxa coordinada i connectada de recursos (família, serveis socials, atenció primària i especialitzada de salut, sector de les treballadores de la llar o de les cures, voluntariat, iniciatives de participació comunitària, etc.), amb l'objectiu d'oferir el suport humà, econòmic, social i sanitari adequat perquè les persones grans puguin viure al seu habitatge habitual mentre el seu nivell d'autonomia els ho permeti.
- ▶ Promoure noves formes de convivència, com ara comunitats de persones grans que decideixin viure juntes mantenint la màxima autonomia.
- ▶ Repensar les estructures dels centres residencials actuals, amb petites unitats de convivència i una atenció més personalitzada i centrada en la persona, tenint en compte la seva identitat, trajectòria vital i desenvolupament personal, fonamentalment per a aquelles persones que per les seves necessitats socials i sanitàries no poden continuar vivint al seu domicili.
- ▶ Ampliar el concepte d'ajuda a domicili, que aprofiti totes les possibilitats de la tecnologia molt més enllà de la teleassistència, usant la telemedicina i amb entorns adequats perquè les persones puguin envellir a casa seva.

■ La desinstitucionalització dels infants i adolescents tutelats en acolliment residencial

- ▶ Promoure la reconversió dels equips d'atenció a la infància i l'adolescència en serveis d'acompanyament familiar (inclòs l'infant) més intensius per prevenir el desemparament i per promoure la recuperació del vincle.
- ▶ Crear una comissió interdisciplinària de garanties del procediment de desemparament, integrada per persones tècnicament formades en l'àmbit de la protecció, que s'ocupi de vetllar per les garanties del procediment de desemparament i per la proposta de desemparament, un cop l'EAIA hagi fet l'estudi de cada cas.
- ▶ Promoure les famílies d'acollida professionals o altres modalitats d'acolliment professional com a mesura clau per fomentar l'acolliment alternatiu al centre residencial. Per incrementar de manera significativa el nombre de famílies acollidores, cal desenvolupar definitivament la modalitat d'acolliment en unitat convivencial d'acció educativa (UCAE) prevista en la Llei 14/2010, de 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència, o altres modalitats d'acolliment professional.
- ▶ Adoptar un pla de mesures urgent per suprimir la presència de nadons i d'infants de menys de sis anys dels centres.
- ▶ Regular la prohibició dels centres de més de dotze places.

2.2. Suport a les famílies: cap a la consolidació d'un sistema de polítiques de suport a les famílies amb infants a càrrec

De la insuficiència a la consolidació d'un sistema de polítiques de suport a les famílies amb infants a càrrec

Els règims de benestar dels països del sud d'Europa, com és el cas de Catalunya, s'han fonamentat en el paper central que ha tingut la família en la provisió de benestar i en la cobertura de les necessitats bàsiques de cura de les persones, sense el desplegament de polítiques públiques consistents de suport a les famílies. Aquest règim de benestar s'ha construït tradicionalment sobre la base d'un model de família nuclear (i extensa) amb elevats nivells de solidaritat intergeneracional i amb fortes desigualtats de gènere a l'hora d'assumir les tasques pròpies del treball reproductiu: la responsabilitat de cura dels infants (i altres persones dependents) ha recaigut fonamentalment en les dones, mentre que els homes s'han ocupat del sosteniment econòmic de la llar participant en el mercat de treball.

Des de fa algunes dècades, però, aquest model s'ha anat transformant. La progressiva incorporació de les dones al mercat de treball i la diversificació i flexibilització de les tipologies familiars, en un context de demanda creixent de garanties d'igualtat de gènere, han posat de manifest la manca de polítiques de suport a les famílies suficients per garantir la cura dels infants (i d'altres persones dependents).

A Catalunya no hi ha un sistema prou integrat i consistent de polítiques de suport a les famílies amb infants que doni resposta a les diferents necessitats de suport existents, que ho faci al conjunt del territori i que cobreixi adequadament les diferents etapes del cicle vital dels infants i adolescents.

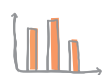
2.2.1. Prestacions econòmiques per infant a càrrec: de la crisi de la natalitat al suport en la cobertura del cost de la criança d'infants

Catalunya presenta les taxes de natalitat més baixes de les tres darreres dècades

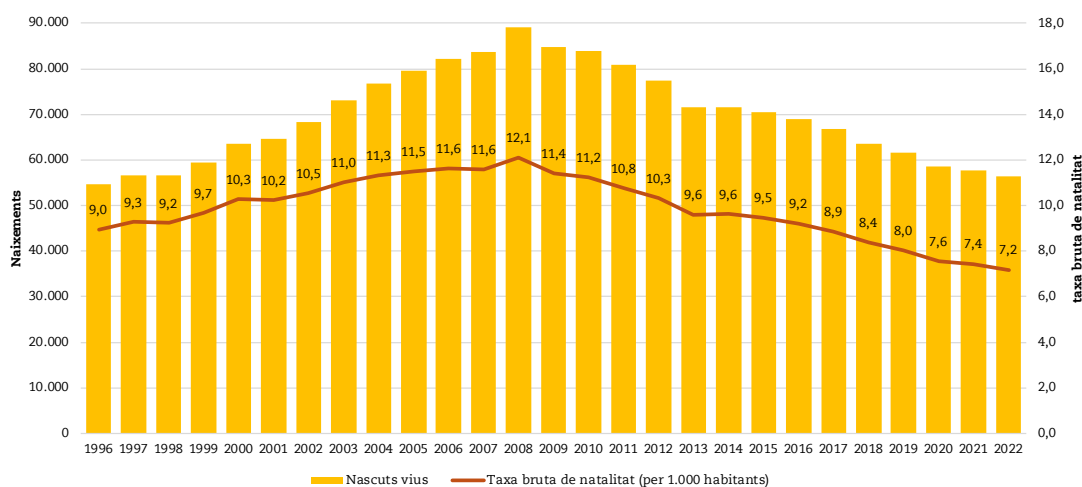
La bona conjuntura econòmica i l'arribada de població d'origen migrant amb taxes de fecunditat més altes van afavorir que, després de dècades de reducció de la natalitat, a partir de la meitat de la dècada dels noranta aquesta repuntés. **La crisi econòmica de 2008, però, va provocar un nou canvi de tendència en la natalitat: des d'aleshores, la taxa bruta de natalitat s'ha reduït del 12,1 ‰ de 2008 al 7,2 ‰ corresponent a l'any 2022 (gràfic 11).** L'any 2022 a Catalunya es va produir un nombre semblant de naixements al de l'any 1997, quan hi havia un 20 ‰ menys de població.

De fet, Catalunya se situa actualment entre els països amb les taxes de natalitat més baixes de la Unió Europea (UE), sensiblement per sota de la mitjana europea (8,7 ‰), només per sobre d'Itàlia (6,7 ‰) i d'Espanya (6,9 ‰) (gràfic 12).

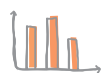
Aquestes baixes taxes de natalitat impliquen un problema perquè accentuen l'envelliment de la població i dificulten la renovació demogràfica necessària per garantir el sosteniment futur del nostre estat del benestar.



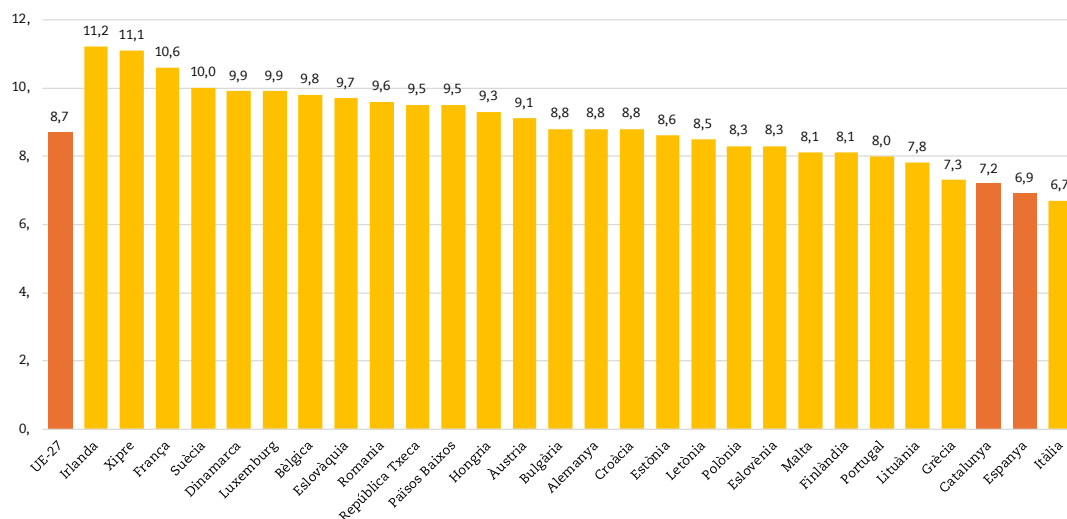
Gràfic 11. Evolució de la natalitat a Catalunya (1996-2022)



Font. Idescat.



Gràfic 12. Taxa bruta de natalitat per països europeus (2022)

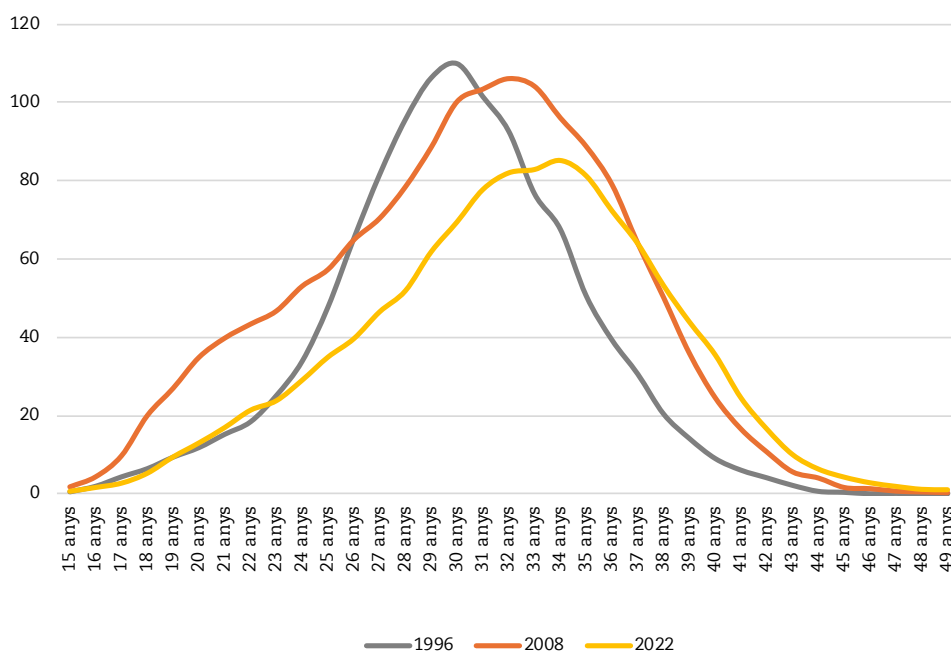
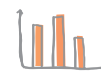


Font. Eurostat i Idescat.

Els darrers quinze anys s'ha retardat de manera significativa la maternitat i s'ha reduït la fecunditat

La dificultat que té la població jove per emancipar-se en un context de més precarietat sociolaboral ha afavorit que s'endarrereixi l'edat en què les mares tenen el primer fill i que es redueixi el nombre de fills per dona. Respecte a la situació de l'any 1996, l'any 2022 la taxa de fecunditat és més alta entre les dones de més de trenta-dos anys i més baixa entre les dones menors d'aquesta edat (gràfic 13).

Gràfic 13. Fecunditat (per 1.000 habitants) en funció de l'edat de la mare a Catalunya (1996, 2008, 2022)

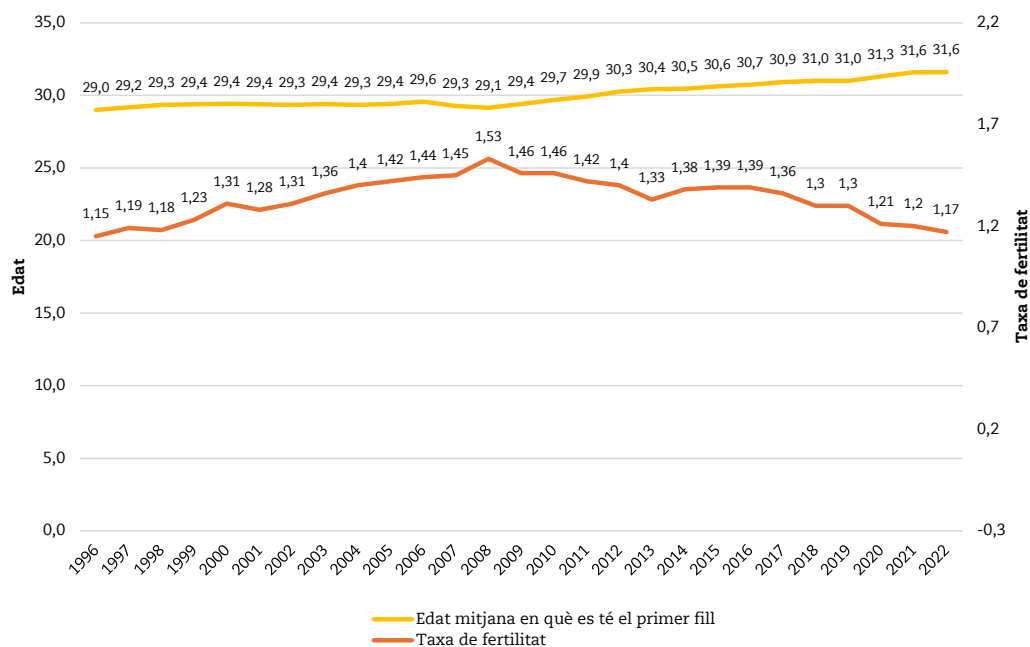


Font. Idescat.

Des de l'any 2008, en què va canviar la tendència de la natalitat, l'edat en què les dones tenen el primer fill ha augmentat en dos anys i mig, dels 29,1 anys als 31,6 el 2022, mentre que el nombre de fills per dona s'ha reduït en quasi mig punt, d'1,53 a 1,17 el 2022 (gràfic 14).

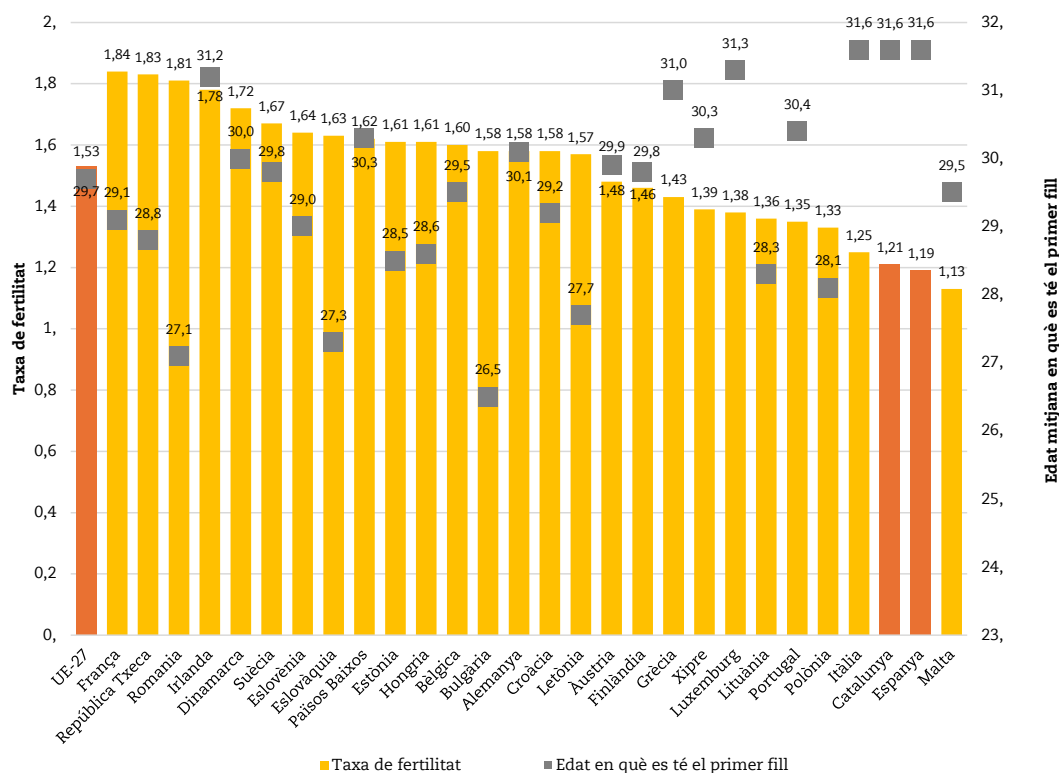
De fet, l'any 2021 Catalunya se situava entre els països europeus amb una taxa de fertilitat més baixa, només per davant d'Espanya i Malta, i també entre els països en què es té el primer fill amb més edat, juntament amb Espanya i Itàlia (gràfic 15).

Gràfic 14. Taxa de fertilitat (infants nascuts per dona) i edat mitjana en què es té el primer fill a Catalunya (1996-2022)



Font. Idescat.

Gràfic 15. Taxa de fertilitat (infants nascuts per dona) i edat mitjana en què es té el primer fill per països europeus (2021)



Font. Eurostat i Idescat.

El comportament de la natalitat difereix en funció de la nacionalitat de la mare. La taxa de fecunditat de les dones de nacionalitat estrangera és més elevada que la de les dones de nacionalitat espanyola (taula 15). La davallada de la natalitat a partir de l'any 2008 afecta especialment les dones de nacionalitat espanyola. El nombre de naixements de mares de nacionalitat estrangera s'ha mantingut més estabilitzat des d'aleshores (gràfic 16).

L'any 2022, el 32,7 % dels infants nascuts a Catalunya són de mares de nacionalitat estrangera, malgrat que només representen el 23,4 % de la població de quinze a quaranta-nou anys. Sense la població de nacionalitat estrangera, doncs, la taxa de natalitat seria encara més baixa.

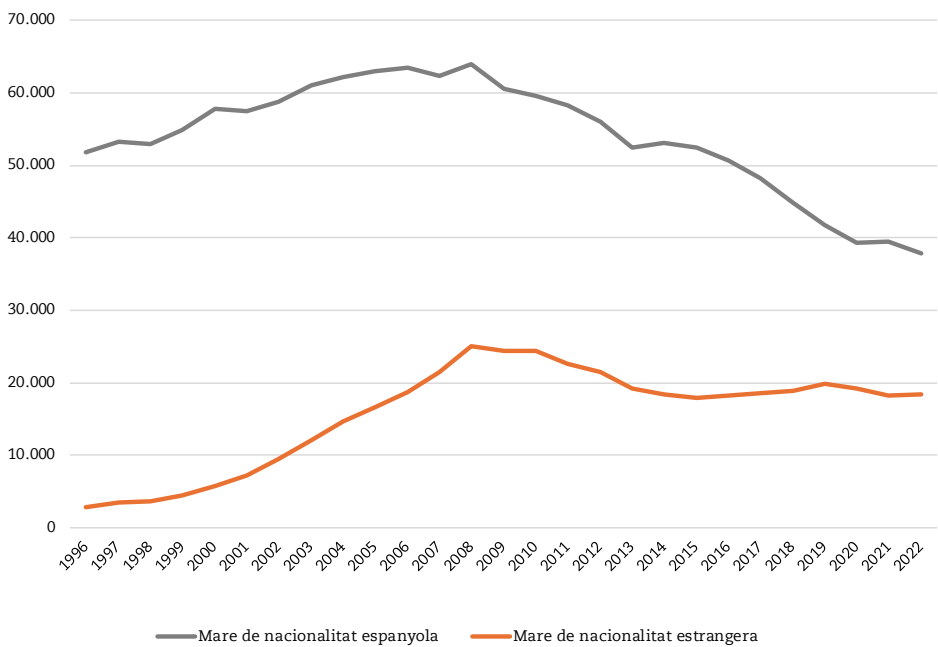
Taula 15. Naixements i taxa de fecunditat en funció de la nacionalitat de la mare a Catalunya (2000, 2008, 2022)



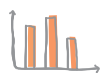
	2000			2008			2022		
	Espanyola	Estrangera	Total	Espanyola	Estrangera	Total	Espanyola	Estrangera	Total
Naixements	57.776	5.713	63.489	63.949	25.075	89.024	37.903	18.413	56.316
Taxa de fecunditat (1.000 dones de 15 a 49 anys)	37,0	101,7	39,3	43,2	69,3	48,3	28,3	45,0	32,2

Font. Idescat.

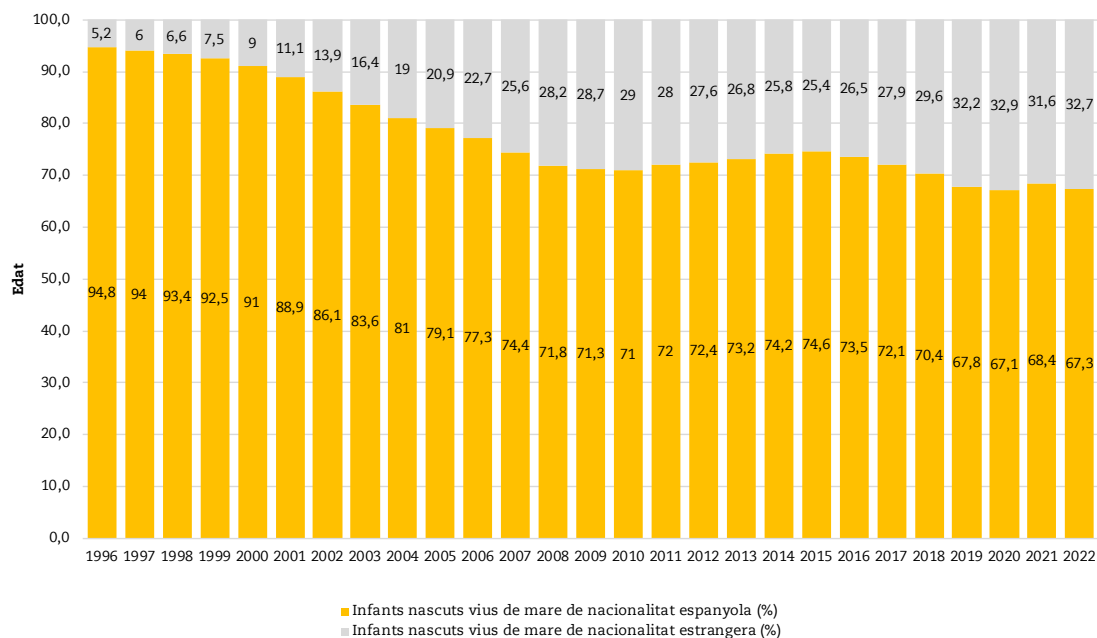
Gràfic 16. Infants nascuts en funció de la nacionalitat de la mare a Catalunya (1996-2022)



Font. Idescat.



Gràfic 17. Infants nascuts en funció de la nacionalitat de la mare a Catalunya (1996-2022)



Font. Idescat.

Perspectiva de gènere: les desigualtats de gènere en el mercat de treball com a fre a la natalitat

La precarietat laboral i la incertesa que porta associada són factors que dificulten l'articulació de projectes de vida que incloguin tenir fills. I Catalunya se situa entre els països europeus amb el percentatge més elevat de dones amb un contracte temporal, prop del 20 %, només per darrere dels Països Baixos i Espanya (gràfic 18).

Els darrers anys, la bretxa ocupacional i la bretxa salarial de gènere s'han anat reduint a Catalunya, i se situen per sota de la mitjana estatal i europea. Tot i això, encara tenen una incidència significativa.

A Catalunya, el guany salarial brut mitjà per hora de l'ocupació assalariada masculina és un 11,7 % més elevat que el de l'ocupació assalariada femenina, segons dades de l'Idescat per al 2020. Alhora, la taxa d'ocupació en homes de vint a seixanta-quatre anys és 8 punts percentuals més alta que la de les dones de la mateixa edat. Quan s'analitzen les condicions d'ocupació, com ara el treball a temps parcial i el contracte temporal, les dones tenen una taxa d'ocupació a temps parcial 12,8 punts superior a la dels homes, i una taxa d'ocupació amb contracte temporal 5,8 punts més elevada que la dels homes.

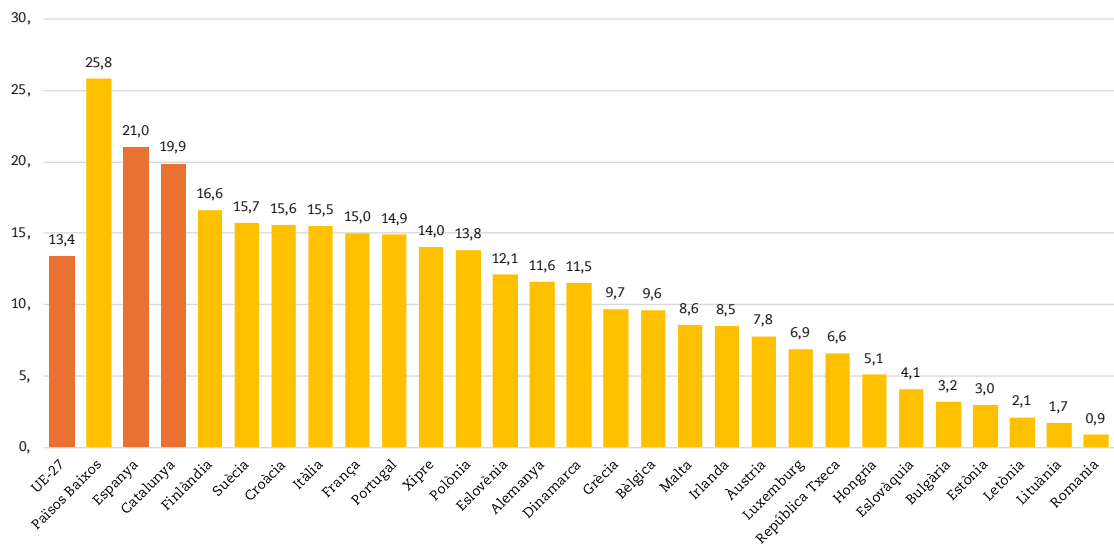
Taula 16. Bretxa ocupacional i salarial de gènere a Catalunya, Espanya i la UE-27 (2020, 2022)



Bretxa ocupacional de gènere (2022)	Catalunya	Espanya	UE-27
Població ocupada	8,0	10,9	10,7
Població ocupada a temps parcial	-12,8	-15,2	-20,2
Població ocupada amb contracte temporal	-5,8	-5,6	-2,5
Bretxa salarial de gènere (2020)	Catalunya	Espanya	UE-27
Total	11,7	8,9	12,9

Font. Idescat.

Gràfic 18. Percentatge de dones amb contracte temporal sobre el conjunt de la població femenina ocupada assalariada per països europeus (2022)



Font. Eurostat i Idescat.

S'està reduint la prevalença de l'estructura familiar predominant fa tres dècades, la d'una parella amb fills com a conseqüència d'una creixent diversificació de les tipologies familiars

Actualment, només una tercera part de les llars (33,6 %) i tres quarts parts de les llars de famílies amb fills (74,5 %) responen al model de família nuclear integrada per una parella amb fills. L'any 1981 aquesta tipologia familiar representava més de la meitat de llars (57,0 %) i pràcticament el 90 % de les llars familiars amb fills (89,9 %) (taula 17).

En canvi, han augmentat altres tipologies familiars, com ara les famílies monoparentals, que han passat de representar el 10,1 % de les famílies amb fills al 25,5 %. També han augmentat de manera significativa les llars sense nucli (unipersonals o integrades per més persones), que han passat del 13,2 % al 29,0 %, i les llars sense fills, que han passat del 36,6 % al 54,9 % en aquest mateix període.



Taula 17. Composició de la llar a Catalunya (1981-2020)

	1981	1991	2001	2011	2020
Sense nucli	13,2	16,2	24,9	26,7	29,0
Amb nucli	86,8	83,8	75,1	73,3	71,0
	1981	1991	2001	2011	2020
Amb fills	63,4	60,3	50,4	46,5	45,1
Sense fills	36,6	39,7	49,6	53,5	54,9
	1981	1991	2001	2011	2020
Monoparental	6,4	8,2	9,5	10,5	11,5
Monoparental (sobre el total de famílies amb fills)	10,1	13,6	18,8	22,6	25,5
Parella amb fills	57,0	52,1	41,0	36,0	33,6
Parella amb fills (sobre el total de famílies amb fills)	89,9	86,4	81,2	77,4	74,5

Font. Idescat.

Catalunya té una taxa bruta de nupcialitat més baixa (3,0 per cada 1.000 habitants l'any 2022) que la mitjana de la Unió Europea (3,9) i una taxa bruta de divorcis més elevada (1,8) que la mitjana europea (1,7).

A Catalunya, es destinen menys recursos a polítiques de suport a la família amb infants a càrrec que l'any 2010

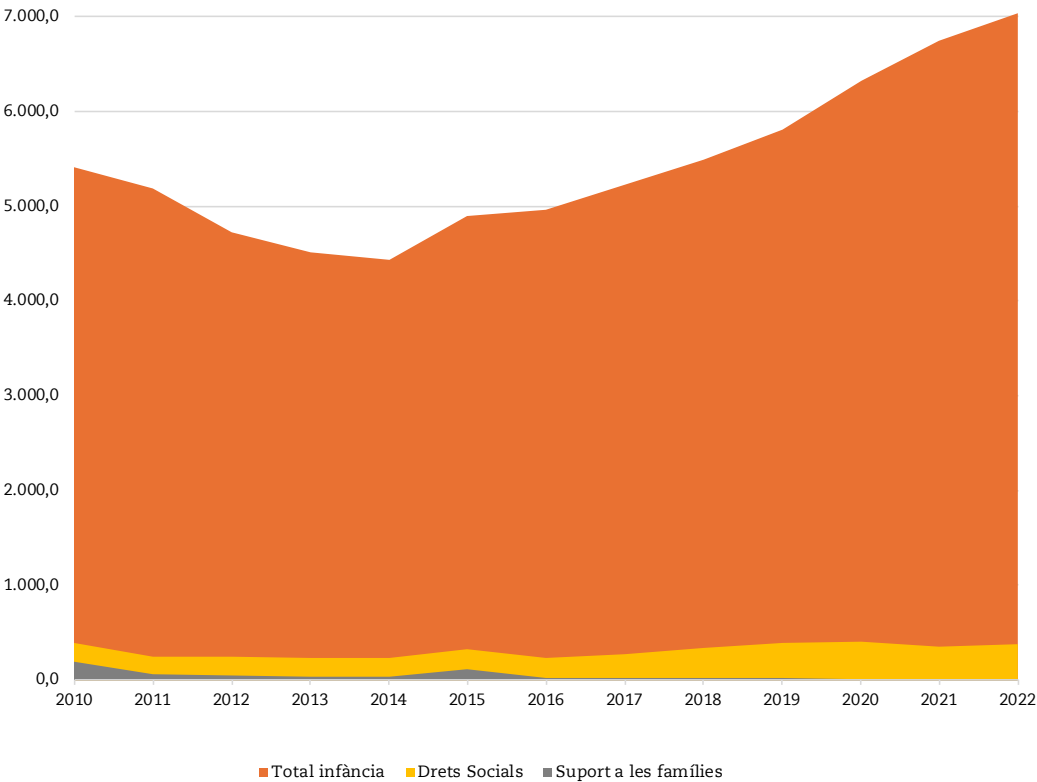
L'any 2022 la Generalitat de Catalunya va destinar 7.035,7 milions d'euros a l'àmbit de la infància, amb un pressupost que ha anat creixent de manera sostinguda des de l'any 2014, un 58,7 % a preus corrents, un 35,1 % a preus constants. La despesa unitària és de 5.119,7 euros per infant, amb un augment en aquest mateix període del 60,4 % a preus corrents, un 36,7 % a preus constants (gràfic 19).

Aquesta tendència positiva es va iniciar després d'un període (2010-2014) en què la despesa en polítiques d'infància va decreixer de manera significativa, en prop d'un 18,1 %, per efecte de la crisi econòmica de 2008 i de les restriccions pressupostàries aplicades com a mesura de control del dèficit. Els nivells d'inversió a què es va arribar l'any 2010 s'han recuperat, amb un augment del 29,9 % a preus corrents i del 4,7 % a preus constants, però aquesta evolució positiva s'explica fonamentalment per l'increment de la despesa en educació.

Si prenem com a referència les polítiques d'infància i suport a les famílies, exclòs l'àmbit de l'educació, la inversió és actualment inferior a la de l'any 2010, un 3,9 % menys a preus corrents i un 22,5 % menys a preus constants. La suspensió de la prestació per infant a càrrec arran de les restriccions pressupostàries explica aquesta evolució.

L'any 2022, només el 2,1 % del pressupost del Departament de Drets Socials destinat a infància cobria despeses de les polítiques de suport a les famílies. Aquest percentatge era del 48,9 % l'any 2010.

Gràfic 19. Pressupost en polítiques d'infància de la Generalitat de Catalunya (2010-2022)



Per àrees	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Total infància (M€)	5.414,9	5.194,8	4.726,5	4.513,5	4.434,7	4.897,6	4.961,1	5.225,8	5.495,4	5.810,0	6.329,7	6.742,8	7.035,7
Drets Socials	390,6	250,0	243,6	228,8	237,9	322,6	233,2	274,4	334,8	397,1	407,5	348,7	375,4
Preus corrents (2010=100)	100,0	64,0	62,4	58,6	60,9	82,6	59,7	70,2	85,7	101,7	104,3	89,3	96,1
Preus constants (2010=100)	100,0	62,4	58,7	55,0	57,6	77,9	55,3	64,3	77,3	90,9	93,9	75,7	77,5
Drets Socials	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Suport a les famílies	191,1	57,7	50,2	31,4	41,1	118,1	15,5	19,0	19,1	25,9	8,8	7,4	10,4
Atenció a la infància i l'adolesc.	175,5	170,1	175,0	183,6	182,5	188,4	195,9	238,6	298,9	353,4	371,2	323,6	343,3
Polítiques de joventut	24,0	22,2	18,4	13,8	14,3	16,1	21,8	16,7	16,8	17,8	27,5	17,8	21,8
Polítiques suport a les famílies (%)	48,9	23,1	20,6	13,7	17,3	36,6	6,6	6,9	5,7	6,5	2,1	2,1	2,8

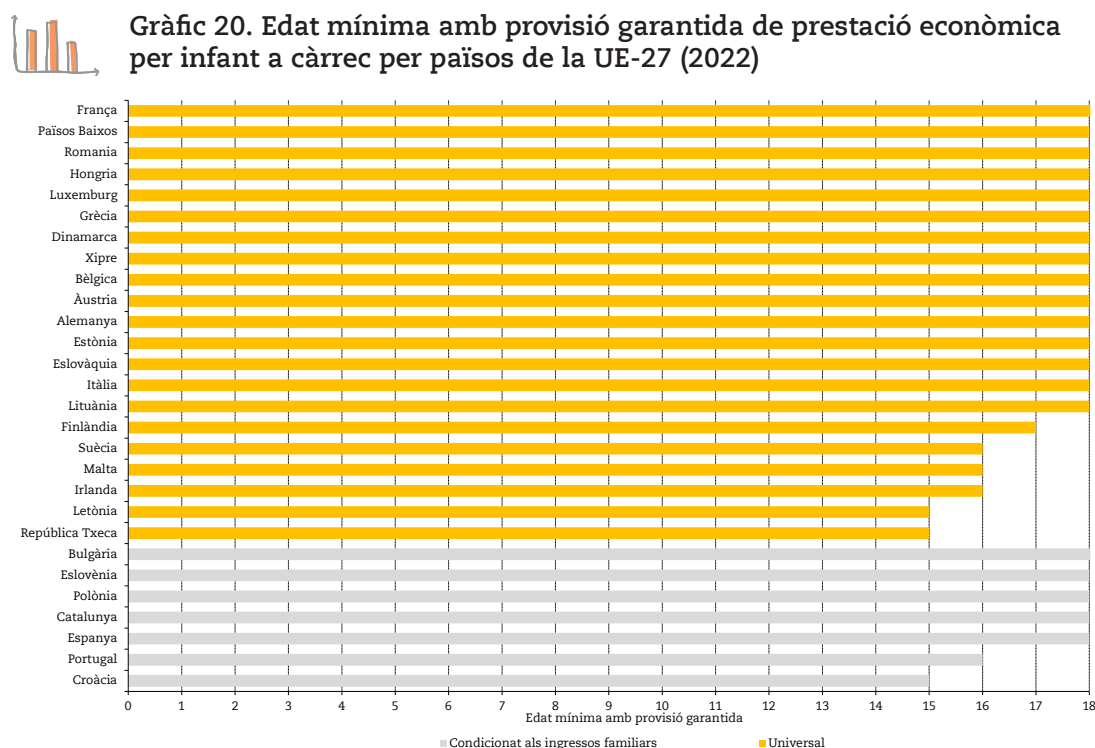
Font. Departament d'Economia i Hisenda.

Catalunya no té polítiques consistents de prestació per infant a càrrec, que promoguin la natalitat, sinó que les polítiques de transferències de renda estan condicionades a la situació econòmica de la família, tenen nivells de cobertura baixos i sovint no consideren l'infant com a subjecte amb dret a percebre la prestació

Catalunya disposa de prestacions econòmiques de caràcter universal per infant a càrrec molt limitades i que no es mantenen al llarg de la trajectòria vital de l'infant. Cal tenir en compte que els països que han reduït la pobresa infantil amb més èxit són els que combinen transferències universals amb mesures focalitzades en col·lectius més vulnerables.

L'única prestació universal garantida era la d'infant a càrrec menor de tres anys que atorgava la Generalitat, però aquest ajut es va suspendre l'any 2011. La resta de prestacions estan subjectes a requisits relacionats amb el nivell d'ingressos familiars o altres criteris relacionats amb determinades condicions familiars o de salut, com és el cas de la prestació per naixement o els ajuts en matèria d'educació, entre d'altres.

La majoria de països europeus disposen de prestacions per infant a càrrec universals i que abasten les diferents edats de l'infant (gràfic 20).



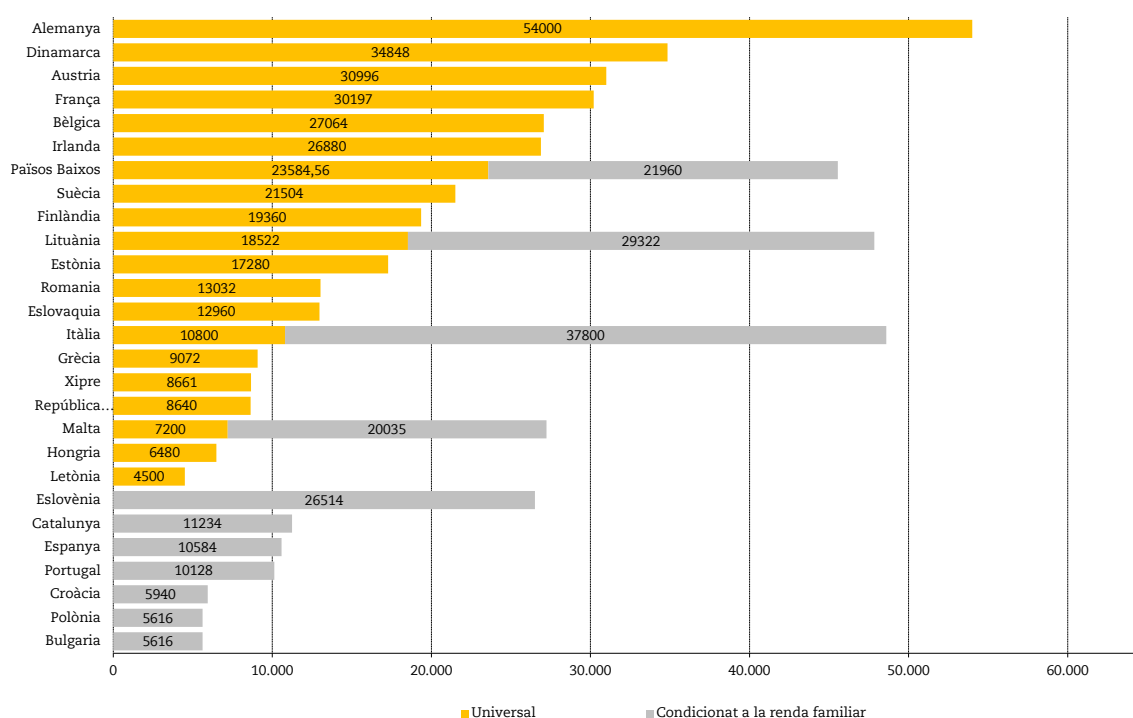
Font. Elaboració pròpia a partir del Sistema d'Informació Mútua sobre Protecció Social de la UE (en anglès, Mutual Information System on Social Protection, MISSOC).

Nota. A França la prestació universal s'atorga a partir del segon fill.

Com passa amb la majoria de països del sud d'Europa i de l'Europa de l'Est, Catalunya se situa entre els països amb unes prestacions de suport a la família més baixes (gràfic 21). De fet, la prestació econòmica per infant a càrrec menor de tres anys atorgada per la Generalitat de Catalunya, de 638 euros anuals, actualment suspesa, representava menys d'un 2 % de la renda mitjana disponible d'una família amb fills menors de tres anys. El fet que l'ajut fos d'un import tan baix i que tingués tan poca cobertura entre la població infantil (només s'atorgava als menors de tres anys) feien que el seu impacte fos pràcticament nul.

Actualment, a Catalunya, els ajuts per infant a càrrec són, d'una banda, la prestació econòmica sotmesa al nivell d'ingressos de la unitat familiar per a famílies en què ha tingut lloc un naixement, una adopció, una tutela o un acolliment, que concedeix el Departament de Drets Socials; i de l'altra, diverses prestacions familiars que atorga l'Administració general de l'Estat, com ara el complement d'ajuda a la infància per a perceptors de l'ingrés mínim vital o les prestacions familiars per infant a càrrec amb discapacitat o per naixement en supòsits de famílies nombroses o monoparentals. **Mentre que a Catalunya aquests ajuts tenen un import proper als 10.000 euros al llarg de la vida d'un infant (però només en el cas d'infants de famílies amb ingressos baixos), altres països disposen d'ajuts universals de més de 30.000 euros per infant a càrrec per al conjunt de la població infantil.**

Gràfic 21. Ingressos mínims garantits per infant al llarg de la seva trajectòria vital (entre els zero i els divuit anys) per prestacions econòmiques per infant a càrrec per països de la UE-27 (2022)



Font. Elaboració pròpia a partir del Sistema d'Informació Mútua sobre Protecció Social de la UE (en anglès, Mutual Information System on Social Protection, MISSOC).

Nota. A França la prestació universal s'atorga a partir del segon fill.

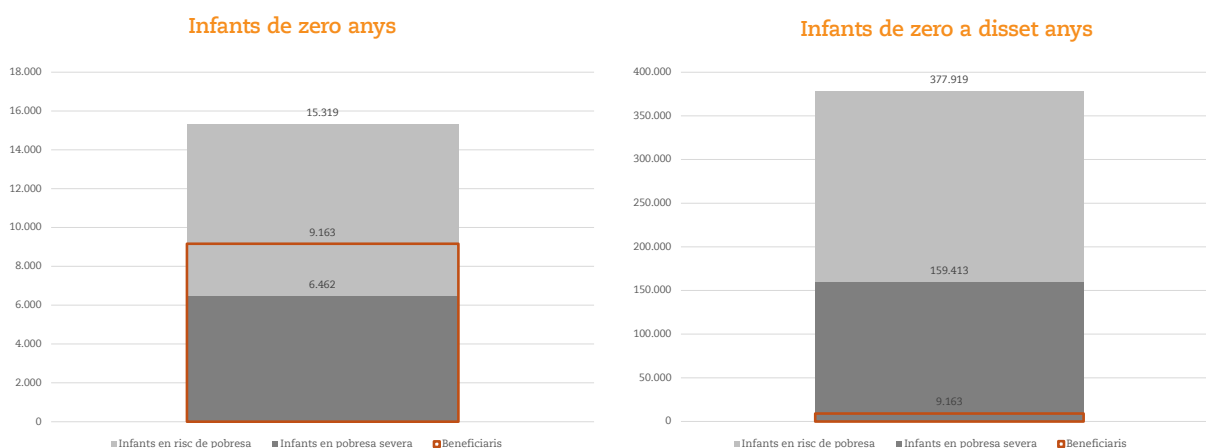
Les prestacions econòmiques de suport a les famílies són escasses i no arriben a tot el conjunt d'infants en situació de pobresa

La prestació econòmica sotmesa al nivell d'ingressos de la unitat familiar per a famílies en què ha tingut lloc un naixement, una adopció, una tutela o un acolliment va substituir l'ajut universal per infant a càrrec que s'atorgava al conjunt d'infants de zero a tres anys, suspès l'any 2011 arran de les restriccions pressupostàries derivades de la crisi econòmica de 2008. Mentre l'ajut per infant a càrrec era de 625 euros anuals durant tres anys, la prestació per naixement, adopció, tutela o acolliment consisteix en un únic pagament de 650 euros (750 euros en el cas de famílies nombroses o monoparentals).

L'any 2022 es va atorgar la prestació a 9.163 famílies i va arribar a tot el conjunt d'infants nounats en situació de pobresa severa que ho havien sol·licitat, però només al 59,8 % dels infants de zero anys en situació de risc de pobresa. Si prenem com a referència el conjunt d'infants i adolescents, independentment de l'edat, la cobertura és del 5,7 % dels infants i adolescents en situació de privació material severa i del 2,4 % dels que es troben en situació de risc de pobresa. L'impacte d'aquest ajut sobre la reducció de la pobresa és molt reduït.



Gràfic 22. Cobertura de la prestació econòmica sotmesa al nivell d'ingressos de la unitat familiar per a famílies en què ha tingut lloc un naixement, una adopció, una tutela o un acolliment a Catalunya (2022)



Font. Departament de Drets Socials.

Taula 18. Beneficiaris de la prestació econòmica sotmesa al nivell d'ingressos de la unitat familiar per a famílies en què ha tingut lloc un naixement, una adopció, una tutela o un acolliment a Catalunya (2022)



	2019	2020	2021	2022	2023 (set.)
Famílies beneficiàries	11.399	6.945	4.807	9.163	7.392
Import (M€)	8,1	4,9	3,4	6,6	5,3

Font. Departament de Drets Socials.

Resolucions del Síndic de Greuges que s'han complert

S'ha ampliat el termini per presentar la sol·licitud de l'ajut per naixement



La institució va alertar que el termini d'un mes a comptar del naixement d'un fill per tramitar l'ajut per naixement era insuficient per garantir que el màxim nombre possible de persones que compleixen els criteris d'elegibilitat poguessin percebre'l.

Arran d'això, el Departament de Drets Socials va modificar el Decret 151/2009, de 29 de setembre, de desplegament parcial de la Llei 18/2003, de 4 de juliol, de suport a les famílies, i va ampliar el termini per sol·licitar la prestació a tres mesos en lloc d'un mes des del naixement, l'adopció, la tutela o l'acolliment de l'infant.

Els tributs, a més de ser mitjans per obtenir els recursos necessaris per sostenir les despeses públiques, poden servir com a instrument de les polítiques de suport a les famílies (art. 2.1 de la Llei general tributària)

Es reconeix la finalitat extrafiscal dels tributs (per exemple, a la STC 37/1987) i, al seu torn, la utilització dels beneficis fiscals com a instruments per modular la capacitat econòmica i per complir els principis de justícia tributària i d'igualtat esmentats en l'article 31 de la Constitució espanyola. També es reconeix la utilització dels tributs com a incentius que, per raons de política fiscal, econòmica o social, van adreçats a un col·lectiu determinat o a potenciar el desenvolupament d'una activitat concreta.

Al seu torn, els principis rectors de la política social i econòmica obliguen els poders públics a assegurar la protecció social, econòmica i jurídica de la família. A aquest efecte, han de fonamentar la legislació positiva, l'actuació dels poders públics i la pràctica administrativa.

El Síndic de Greuges treballa constantment perquè les polítiques públiques de suport i protecció a la família incorporin mesures de política fiscal, com a mecanisme eficaç de redistribució de la riquesa, de modulació de la càrrega tributària en funció de la capacitat econòmica i d'igualtat d'oportunitats de les famílies, en la lluita contra la desigualtat i l'exclusió social, i per facilitar l'exercici de la maternitat i la paternitat. A tall d'exemple, el Síndic de Greuges ha recomanat:

- Modificacions legislatives perquè les famílies monoparentals puguin rebre beneficis i incentius fiscals en les mateixes condicions que les famílies nombroses.
- Modificacions legislatives perquè les parelles estables, com a tipologia familiar plenament reconeguda pel Codi civil català, siguin destinatàries dels mateixos supòsits de no-subjecció, exempcions, beneficis i incentius fiscals que ja es reconeixen per als cònjuges del matrimoni civil.
- L'adopció de criteris de capacitat econòmica per determinar la quantia de les taxes, de manera que es tinguin en consideració les càrregues familiars per poder accedir als béns i serveis públics.
- En els supòsits de famílies en règim de custòdia compartida, l'eliminació dels obstacles que impedeixen que els dos progenitors gaudeixin dels beneficis fiscals de suport i protecció a la família, atès que l'empadronament no preveu les situacions de convivència compartida.
- La igualtat tributària en el tractament fiscal de les quantitats percebudes en relació amb la cura d'infants afectats per càncer o una altra malaltia greu, que és diferent en funció del vincle laboral de la persona beneficiària, i fa que es desvirtui l'objecte i la finalitat de la mesura de protecció social. Alhora, es crea una situació de greuge comparatiu no justificable que vulnera els principis d'igualtat i de justícia tributàries.

2.2.2. Polítiques de conciliació de la vida laboral i familiar: les llicències parentals i els serveis d'atenció a la primera infància i recursos de suport a la criança

A Catalunya, generalment les llicències parentals no són retribuïdes, la qual cosa obliga les famílies a recórrer a serveis d'atenció a la primera infància

Les llicències per a la cura d'infants són formes regulades d'absència del lloc de treball o d'interrupció de les prestacions laborals habituals amb la finalitat d'atendre el naixement i la criança dels fills. Aquestes llicències, a més, comporten beneficis socials, ja sigui en forma de prestacions econòmiques o de drets de protecció social.

Els darrers anys, s'han produït avenços significatius en la diversitat i l'extensió d'aquestes llicències. A tall d'exemple, l'aprovació recent del Reial decret llei 5/2023, de 28 de juny, va establir nous permisos per a la cura d'infants (i familiars dependents) i va ampliar-ne d'altres, com ara el permís de vuit setmanes per a la cura dels fills el permís de cinc dies per a la cura d'un familiar i el permís de quatre dies per causa de força major. Així mateix, s'ha ampliat la possibilitat d'adaptar la jornada quan es tinguin necessitats de cura de fills.

Amb l'equiparació dels permisos de paternitat i maternitat de l'any 2021, els progenitors disposen de fins a setze setmanes de permís retribuït. Aquesta llicència retribuïda, però, és més llarga en països nòrdics o de l'Europa continental, com ara Alemanya, Dinamarca, Àustria, Finlàndia o Suècia, on pot arribar a ser de més de cent setmanes retribuïdes.

Després dels permisos de maternitat o paternitat, els progenitors que volen ocupar-se de la cura dels fills amb caràcter permanent tenen l'opció, per exemple, de demanar una excedència sense remuneració durant un període no superior als tres anys o l'adaptació de la jornada fins que els fills facin dotze anys, sigui amb reducció de jornada i salari o sense.

L'anàlisi de les llicències per cura d'infants posa de manifest, però, que Catalunya, en comparació amb la resta de països europeus, té polítiques de permisos extensos des del punt de vista de la duració temporal, però restrictius des del punt de vista de la compensació econòmica. Aquesta situació, similar a la dels països del sud d'Europa com Grècia o Portugal, resulta coherent amb el model d'estat del benestar que impera al nostre país, caracteritzat pels baixos nivells de despesa social, pel poc desenvolupament dels serveis públics i per l'elevada responsabilitat de les xarxes informals en la cobertura de les necessitats socials bàsiques. Els països del sud d'Europa, i per extensió Catalunya, es caracteritzen per un model de cura a la primera infància molt depenent del sector informal. Es confia que la família, a través

de l'anomenada *solidaritat intergeneracional*, cobreixi determinades necessitats de benestar. La situació és oposada, en canvi, a la de països nòrdics com Finlàndia, Suècia o Dinamarca, amb models de benestar caracteritzats pel paper central de l'Estat i dels serveis públics a l'hora de garantir la solidaritat, la igualtat d'oportunitats i la provisió de drets socials bàsics, com és el de la cura a la primera infància.

Perspectiva de gènere

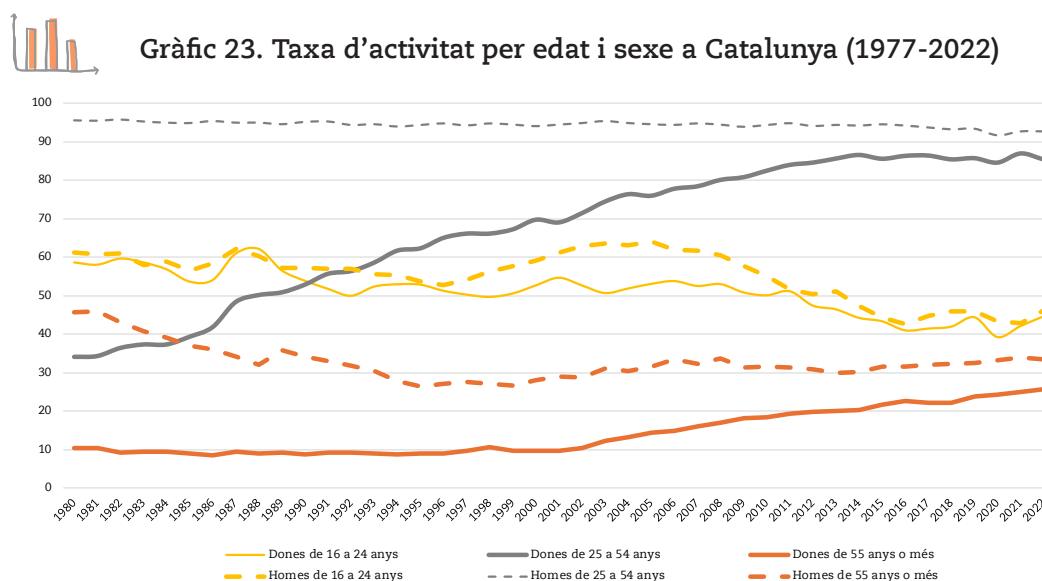
Les dones tenen més pressió per conciliar la vida laboral i la familiar

En quatre dècades la taxa d'activitat de les dones de vint-i-cinc a cinquanta-quatre anys s'ha més que doblat, ja que ha passat del 34,2 % de 1980 al 85,3 % de 2022. Per contra, la taxa d'activitat dels homes s'ha mantingut estabilitzada per sobre del 90 %.

La incorporació de les dones al mercat laboral i la progressiva equiparació dels permisos entre pares i mares no ha eliminat encara les desigualtats de gènere en l'assumpció del treball reproductiu de cura dels fills. La tendència dels homes a recórrer a les llicències parentals o a modalitats per fer compatible la participació al mercat de treball i l'assumpció de les responsabilitats parentals és més baixa que entre les dones.

Així, per exemple, l'any 2022, el 19,3 % de les dones que treballen tenen una jornada a temps parcial, mentre que aquesta proporció és del 6,4 % en el cas dels homes ocupats, tres vegades menys.

La utilització de les excedències per a la cura d'infants actualment també té un clar biaix de gènere, atès que els usuaris principals en són les mares. Per aquesta raó, alguns països han creat mesures de discriminació positiva adreçades als pares perquè sol·licitin excedències, ja sigui mitjançant complements en temps o en diners.



Font. Idescat.

Resolucions del Síndic de Greuges que s'han complert

S'ha aplicat als treballadors públics la reducció salarial incentivada per tenir cura de fill menor de sis anys en determinats casos en què no s'havia reconegut aquest dret



L'article 26 de la Llei 8/2006, de 5 de juliol, de mesures de conciliació de la vida personal, familiar i laboral del personal al servei de les administracions públiques de Catalunya, recull la reducció de jornada d'un terç o de la meitat amb dret al 80 % o al 60 % de les retribucions per tenir cura d'un fill o filla menor de sis anys, sempre que se'n tingui la guarda legal.

Aquesta institució ha examinat les queixes provinents d'empleades municipals de dos ajuntaments de Catalunya a les quals es van denegar les sol·licituds de reducció de jornada incentivada sobre la base d'una única sentència (Sentència 610/2017, de 13 de setembre, del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya). Aquesta sentència considerava que l'article 48 h) del Text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic (TREBEP), arran de la seva modificació pel Decret llei estatal 20/2012, de 13 de juliol, establia el dret a la reducció de la jornada per raons de guarda legal amb una disminució de les retribucions, en tot cas, proporcional a la reducció del treball prestat.

La institució del Síndic de Greuges va analitzar aquest afer a partir de la sentència que el Tribunal Constitucional (TC) va dictar per resoldre el recurs d'inconstitucionalitat interposat contra l'article de la Llei estatal 20/2012 que havia donat la nova redacció a l'article 48 h) del TREBEP. El TC va assenyalar que, tot i la competència estatal per fixar els supòsits concrets en què es poden reconèixer els permisos, les llicències i les vacances, les comunitats autònomes tenen marge de desenvolupament legislatiu i d'execució de la matèria. D'altra banda, el Síndic de Greuges va tenir en compte que la nova redacció de l'article 48 h), que reconeix el dret a la reducció de la jornada per raons de guarda legal amb la disminució de les retribucions que correspongui, no imposa que aquesta reducció hagi de ser proporcional.

La institució va concloure que la interpretació relativa a l'exigència de proporcionalitat entre el treball prestat i la retribució percebuda que fa la sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya no encaixa amb la sentència del Tribunal Constitucional. Les mesures per a la protecció de la família i de la infància s'han d'interpretar de la manera més favorable a les persones afectades. Així doncs, la reducció de jornada incentivada de l'article 26 de la Llei 8/2006 no contravé l'article 48 del TREBEP, sinó que es tracta d'una acció positiva del legislador català com a mesura d'ajut a la criança per a les famílies amb fills petits i per pal·liar l'impacte de la reducció proporcional del sou en el seu nivell d'ingressos.

Els ajuntaments van acceptar les recomanacions i van resoldre favorablement les sol·licituds de reducció de jornada incentivada per cura de fill menor de sis anys que inicialment havien estat desestimades.

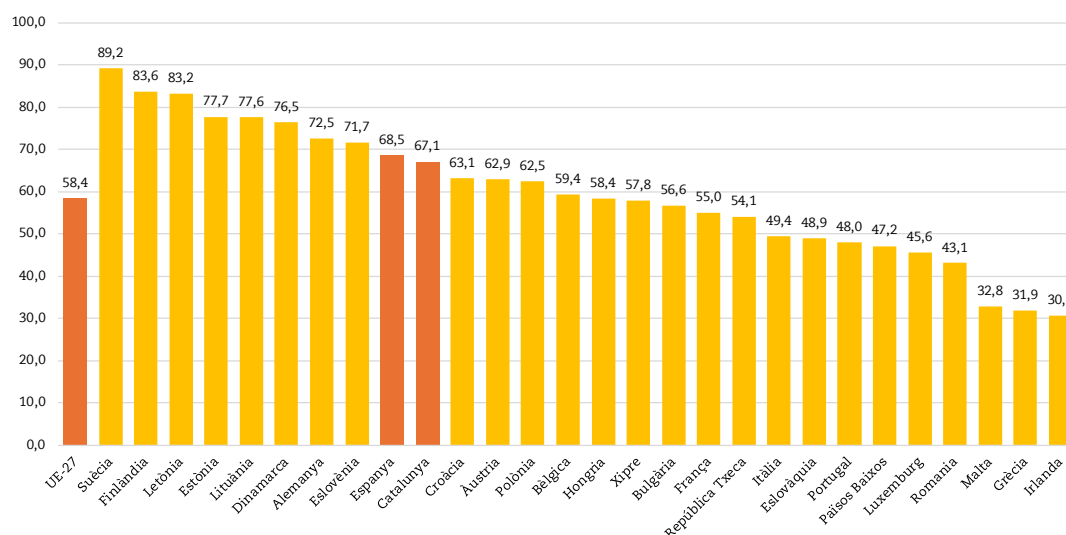
L'aposta per un model d'atenció i cura de la primera infància basat en la provisió escolar, de caràcter clarament professionalitzat i de qualitat, explica les elevades taxes d'escolarització comparada existents a Catalunya, a diferència de molts altres països, que opten per models més diversificats

L'anàlisi comparada a escala internacional evidencia la baixa diversificació de polítiques de cura a la primera infància al nostre país, molt centrades en l'escolarització. També evidencia el curt abast de les llicències parentals (comparativament curtes i mal retribuïdes), que restringeixen les oportunitats de les famílies de tenir cura dels fills.

Aquesta anàlisi comparada, però, també situa Catalunya en una bona posició dins d'Europa pel que fa a la participació dels infants de zero a cinc anys en l'educació de la primera infància (*early childhood education*): l'any 2021 Catalunya se situa en el grup de països amb taxes de participació més elevades (67,1 %), sensiblement per sobre de la mitjana de la Unió Europea (58,4 %) (gràfic 24).



Gràfic 24. Participació en l'educació de la primera infància per països europeus (2021)

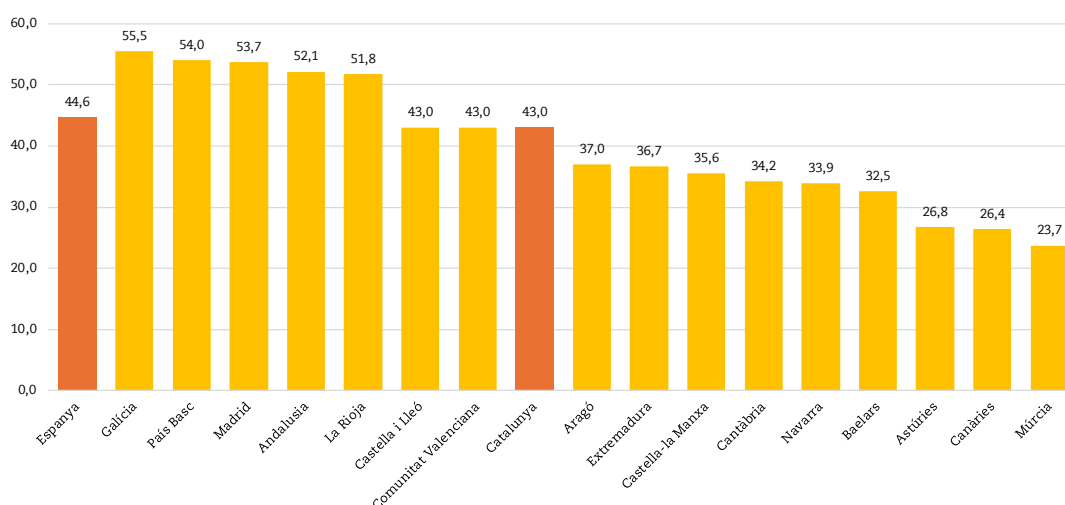


Font. Elaboració amb dades de l'Eurostat i del Ministeri d'Educació.

Nota. Nombre d'alumnat en l'educació a la primera infància per infants de zero a cinc anys.

A escala estatal, l'anàlisi comparada per comunitats autònomes situa Catalunya en una posició mitjana, amb una taxa d'escolarització de zero a dos anys del 43,0 % l'any 2022, semblant a la mitjana espanyola (44,6 %) (gràfic 25).

Gràfic 25. Taxa d'escolarització de zero a dos anys per comunitats autònomes (2022)



Font. Elaboració amb dades de l'Eurostat i del Ministeri d'Educació.

Malgrat aquesta bona posició comparada, l'anàlisi de les dades evolutives posa de manifest que l'evolució de la taxa d'escolarització total a l'Espanya ha estat més positiva que a Catalunya d'ençà de l'any 2001, tot i que el comportament de la taxa d'escolarització pública ha estat molt similar.

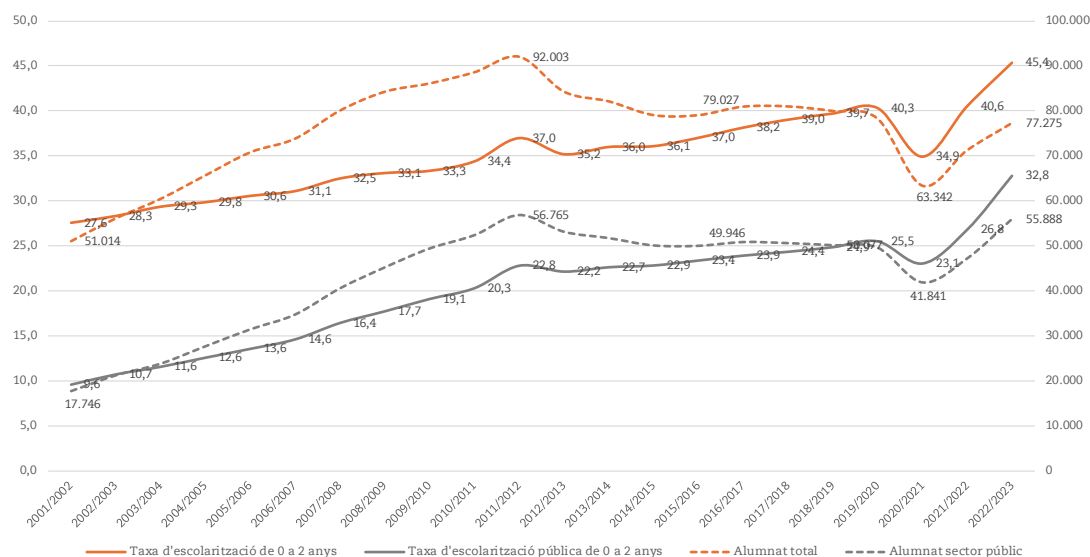
Els darrers anys, s'ha produït una pèrdua d'alumnat per efecte de l'evolució de la demografia educativa que s'hagués pogut aprofitar per incrementar de manera significativa l'escolarització dels col·lectius que no estan escolaritzats

La davallada demogràfica ha fet que, malgrat que les taxes d'escolarització hagin tendit a augmentar sostingudament (han passat del 37,0 % el curs 20215/2016 al 45,4 % el curs 2022/2023), el nombre d'alumnes escolaritzats a aquesta etapa s'hagi reduït, dels prop de 79.000 als prop de 77.000, un 2,2 % menys (gràfic 26). La reducció d'alumnes en uns ensenyaments de provisió no universal no s'ha aprofitat per incrementar de manera significativa els nivells de cobertura (aprofitant les places que queden vacants).

El curs 2022/2023 hi havia prop de 2.600 alumnes menys que el curs 2018/2019, just abans de la pandèmia, i prop de 14.700 alumnes menys que el curs 2011/2012, just abans que l'accés a aquests ensenyaments es veiés afectat per la crisi econòmica del 2008.



Gràfic 26. Taxa d'escolarització a l'educació infantil de primer cycle a Catalunya (2001/2002 - 2022/2023)



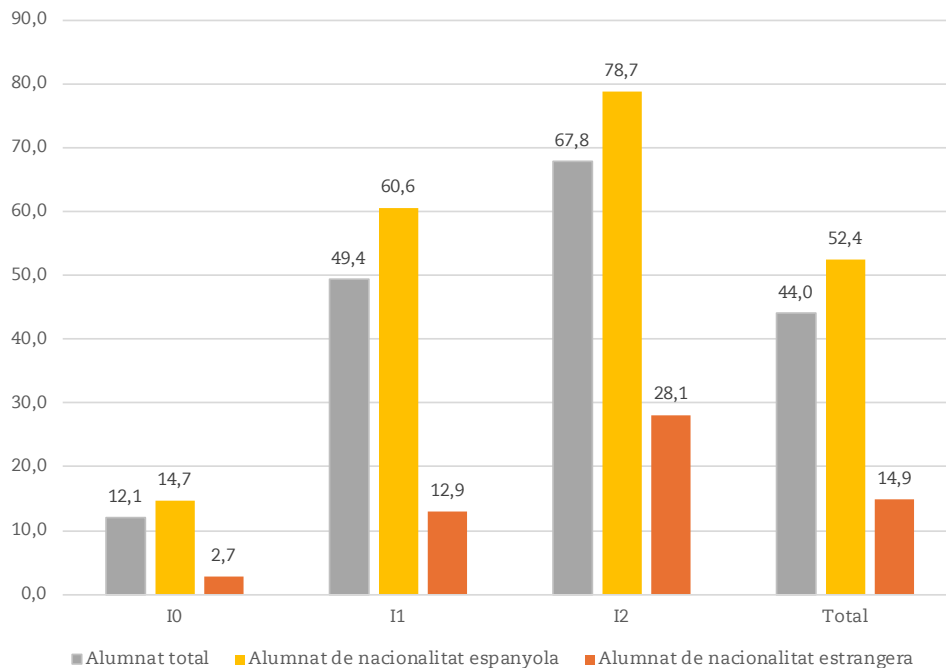
	2010/ 2011	2011/ 2012	2012/ 2013	2013/ 2014	2014/ 2015	2015/ 2016	2016/ 2017	2017/ 2018	2018/ 2019	2019/ 2020	2020/ 2021	2021/ 2022	2022 2023
Total	88.552	92.003	84.244	82.091	79.031	79.027	80.913	80.959	79.948	78.244	63.342	71.224	77.275
Pública	52.307	56.765	53.064	51.659	50.033	49.946	50.781	50.542	50.077	49.536	41.841	47.142	55.888
	2010/ 2011	2011/ 2012	2012/ 2013	2013/ 2014	2014/ 2015	2015/ 2016	2016/ 2017	2017/ 2018	2018/ 2019	2019/ 2020	2020/ 2021	2021/ 2022	2022 2023
Taxa d'escolarització de 0 a 2 anys	34,4	37,0	35,2	36,0	36,1	37,0	38,2	39,0	39,7	40,3	34,9	40,6	45,4
Taxa d'escolarització pública de 0 a 2 anys	20,3	22,8	22,2	22,7	22,9	23,4	23,9	24,4	24,9	25,5	23,1	26,8	32,8
Evolució dels infants de 0 a 2 anys	257.455	248.708	239.340	228.007	218.955	213.436	212.035	207.335	201.223	193.967	181.357	175.642	170.224
Evolució dels infants de 0 a 2 anys (2011=100)	100,0	96,6	93,0	88,6	85,0	82,9	82,4	80,5	78,2	75,3	70,4	68,2	65,9

Font. Elaboració pròpia a partir de dades del Departament d'Educació i del padró d'habitants de l'1 de gener de cada any.

En l'actualitat, prop del 55 % dels infants no participen a l'educació infantil de primer cycle (el percentatge és de prop del 35 % en el cas dels infants de dos anys, del 50 % en el cas dels infants d'un any, i del 90 % en el cas dels infants de zero anys)

Els infants socialment desfavorits tendeixen a accedir menys a l'educació infantil de primer cycle. Per exemple, el curs 2022/2023, l'escolarització de l'alumnat de nacionalitat estrangera (14,9 %) era quasi quatre vegades inferior al de l'alumnat de nacionalitat espanyola (52,4 %).

Gràfic 27. Taxa d'escolarització a l'educació infantil de primer cicle per nacionalitat i nivell educatiu a Catalunya (2022/2023)

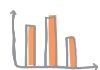


Font. Elaboració pròpia a partir de dades del Departament d'Educació i del padró d'habitants de l'1 de gener de cada any.

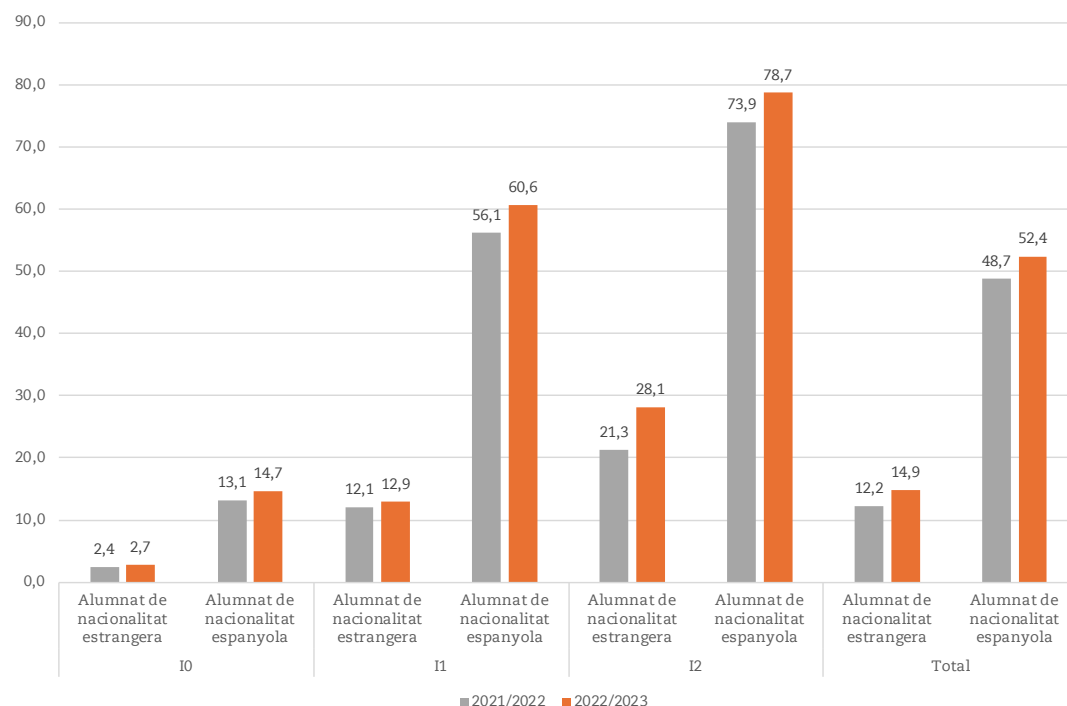
A partir del curs escolar 2022/2023, el Govern de la Generalitat ha desplegat la mesura de garantir la gratuïtat a infantil 2 (I2) en el sector públic, mentre que a les llars de titularitat privada se subvenciona un mòdul de 800 euros per alumne i any, superior a la subvenció vigent fins ara de 300 euros per alumne, i un mòdul addicional de 800 euros en cas d'infants vulnerables.

En aquest sentit, la gratuïtat a I2 ha comportat un lleuger increment dels infants de dos anys escolaritzats en aquesta etapa (3.220 alumnes més), i la taxa d'escolarització ha passat del 62,5 % el curs 2021/2022 al 67,8 % el curs 2022/2023. També hi ha hagut una lleugera reducció de les desigualtats socials d'accés. La gratuïtat ha tingut un impacte una mica més gran entre l'alumnat de nacionalitat estrangera (amb un augment de la taxa d'escolarització del 21,3 % al 28,1 %, 6,8 punts percentuals més) que entre l'alumnat de nacionalitat espanyola (del 73,9 % al 78,7 %, 4,8 punts percentuals més). Aquesta mesura desactiva les desigualtats econòmiques en l'accés.

Els problemes d'accessibilitat econòmica representen el 27 % de les queixes sobre educació infantil de primer cicle; a educació primària i infantil de segon cicle, aquesta xifra és del 6 %, i a l'ESO, del 2 %.



Gràfic 28. Taxes d'escolarització a l'educació infantil de primer cicle en funció de la nacionalitat a Catalunya (2021/2022 – 2022/2023)



Font. Elaboració pròpia a partir de dades del Departament d'Educació (Estadística de l'ensenyament del curs 2021/2022 i del curs 2022/2023) i del padró d'habitants (2022).

Nota. Les taxes d'escolarització corresponents als cursos 2021/2022 i 2022/2023 estan calculades a partir dels infants empadronats l'any 2022. La dada de 2023 no està disponible.

Cal reflexionar sobre si la gratuïtat universal a I2 és la mesura més eficaç i eficient per promoure l'escolarització dels col·lectius absents de l'educació infantil de primer cicle, si hi ha mesures més efectives i eficients, com podria ser la gratuïtat de l'alumnat socialment desfavorit al llarg de tota l'etapa educativa, o si es pot millorar aquesta eficàcia i eficiència amb mesures complementàries. Prioritzar l'accés de l'alumnat socialment vulnerable permetria incrementar l'impacte d'aquesta mesura en la reducció de desigualtats.

A Catalunya, es constata encara avui la manca de regulació, d'autorització administrativa i de control de determinats centres que atenen de forma permanent infants de zero a tres anys, de manera anàloga a les escoles bressol

El Decret 282/2006, de 4 de juliol, pel qual es regulen el primer cicle d'educació infantil i els requisits dels centres, és només aplicable als centres que imparteixen el primer cicle d'educació infantil. Això significa que als centres que atenen infants i que funcionen de manera anàloga a les escoles bressol sense haver estat prèviament autoritzats per impartir el primer cicle no se'ls ha instat a seguir criteris de qualitat.

Cal garantir la qualitat dels serveis infantils que funcionen de manera anàloga a les escoles bressol i no estan acreditats com a tal, i donar compliment a l'obligació que estableixen tant la Convenció dels drets de l'infant (CDI) en l'article 3.3 com la Llei orgànica 8/1985, de 3 de juliol, reguladora del dret a l'educació (art. 24.) en el sentit que els centres que atenen infants de manera permanent disposin d'una regulació i estiguin sotmesos al principi d'autorització administrativa i a una supervisió que assegurí els drets dels infants que hi són atesos.

2.2.3. Model d'intervenció dels serveis socials: del control a la prevenció, el tractament i l'acompanyament de les famílies

Les situacions de risc greu han augmentat un 23,4 % des del 2016, amb desigualtats socials relacionades amb l'edat i la nacionalitat

Segons dades d'abril de 2023, hi ha 6.660 infants i adolescents en situació de risc greu, 4,8 infants per cada 1.000, amb un increment en el període 2016-2023 del 23,4 % (de 5.399 a 6.660) (taula 19).

Taula 19. Infants en situació de risc greu a Catalunya (2016-2023)

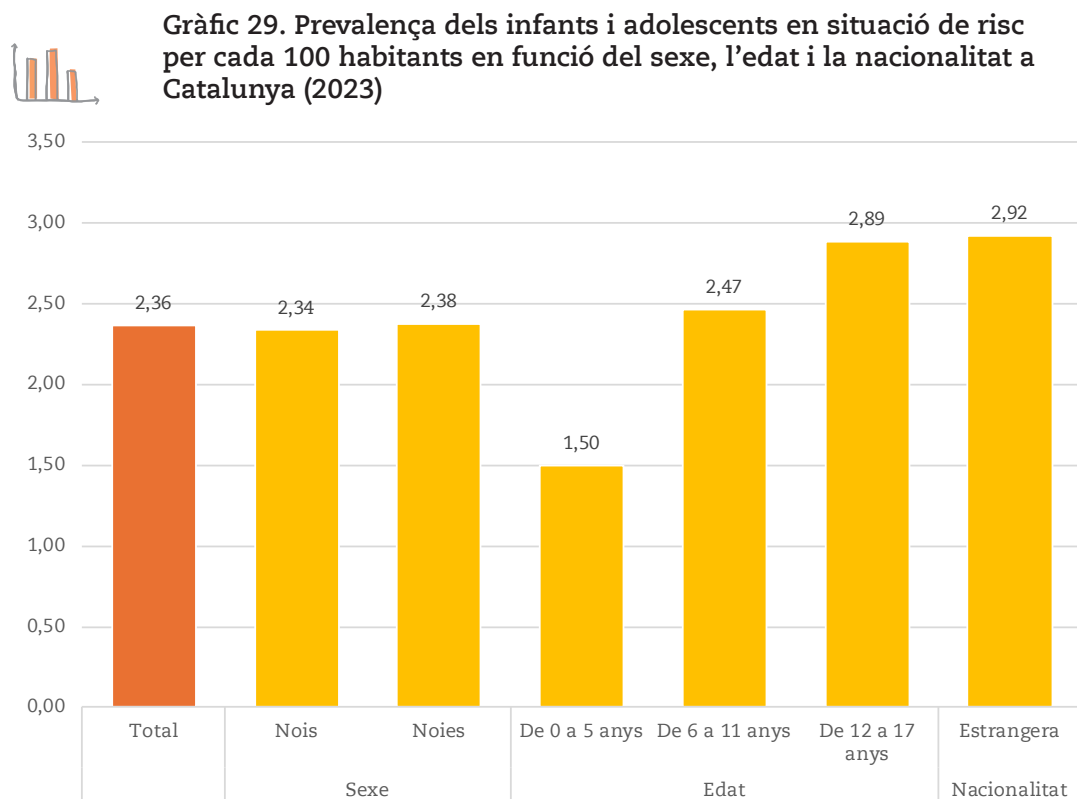


	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (abril)
Risc greu (amb intervenció oberta de l'EAI/A)	5.399	6.037	6.846	6.948	6.518	6.456	6.665	6.660
Infants en situació de risc greu per cada 1.000 infants	3,9	4,3	4,9	5,0	4,6	4,6	4,8	4,8

Font. Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència.

Si prenem com a referència el risc, no només el risc greu, a Catalunya hi ha 32.481 infants i adolescents en aquesta situació, que representen el 2,4 % del conjunt de la població infantil. La prevalença de les situacions de risc augmenta amb l'edat, com a conseqüència, entre d'altres, de l'augment de la prevalença de dificultats familiars d'atenció socioeducativa i dels problemes de salut mental en l'etapa de l'adolescència: mentre que entre els infants menors de sis anys aquesta prevalença és de l'1,5 %, en el cas dels adolescents de dotze anys o més se situa en el 2,9 %, pràcticament el doble. Aquesta prevalença també és alta entre els

infants i adolescents de nacionalitat estrangera, del 2,9 %, com a conseqüència fonamentalment de la presència més gran de situacions de vulnerabilitat per efecte de la desigualtat social que pateixen (gràfic 29).



Font. Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència i Idescat.

Nota. Les dades corresponen al 15 d'abril de 2023.

No hi ha una visió integral i coordinada dels diferents serveis i prestacions adreçats a donar suport a les famílies amb infants a càrrec

Les situacions de risc estan molt associades a la manca de recursos i de capacitats parentals dels progenitors en la criança dels fills, amb efectes especialment perjudicials per als infants i adolescents quan hi ha factors afegits de vulnerabilitat social i una xarxa familiar i social feble o disfuncional.

Els poders públics tenen l'obligació de donar suport a les famílies perquè puguin exercir adequadament les seves responsabilitats parentals en l'educació i el desenvolupament de l'infant (art. 18 CDI). D'acord amb aquesta obligació, les administracions públiques de Catalunya han anat configurant progressivament un mapa de polítiques de suport a les famílies per combatre l'impacte de les mancances materials i personals dels progenitors en el desenvolupament dels infants i adolescents i per superar les situacions de risc o evitar que acabin en un desemparament.

D'una banda, aquest mapa de polítiques de suport a les famílies està conformat per una sèrie de prestacions, ajuts econòmics, desgravacions i beneficis fiscals, generalment per a les famílies amb càrregues o amb dificultats econòmiques. En són un exemple la renda garantida de ciutadania (RGC), l'ingrés mínim vital (IMV), les prestacions promogudes per la Llei 18/2003, de 4 de juliol, de suport a les famílies, i altres ajuts econòmics que atorguen les diferents administracions a les famílies socialment desfavorides (ajuts d'urgència social, ajuts a l'habitatge, ajuts de menjador escolar, beques a l'estudi, dependència, etc.).

D'altra banda, aquest mapa integra també una sèrie de programes i serveis de caràcter preventiu o d'atenció de determinades necessitats familiars i socials orientats a donar suport als progenitors en l'exercici de les seves funcions parentals. Les escoles bressol, els espais familiars, les ludoteques, els serveis d'intervenció socioeducativa (o centres oberts), els casals infantils, els centres de salut mental infantil i juvenil (CSMIJ), els centres de desenvolupament infantil i atenció precoç (CDIAP), els serveis de teràpia familiar o els serveis de respir en són alguns exemples concrets.

Tot i això, aquests serveis i prestacions no estan integrats en un mateix sistema articulat que permeti donar una resposta integral a les famílies que requereixen suport.

Hi ha dèficits en la provisió de serveis i programes específics d'acompanyament de famílies amb dificultats en la criança dels seus fills

Hi ha mancances en la disponibilitat de serveis de suport a la parentalitat positiva. Els serveis d'orientació i acompanyament familiar (SOAF), que ofereixen orientació i acompanyament integral a les famílies per afavorir relacions familiars saludables i enfortir les habilitats en criança positiva dels progenitors, estan a 24 municipis diferents (28 SOAF en total, i 4 més en procés d'obertura). El Síndic de Greuges ha detectat que hi ha necessitats de suport familiar descobertes relacionades amb l'atenció psicològica dels infants i dels progenitors. **El sistema de benestar a Catalunya no ha tingut capacitat per desenvolupar recursos d'atenció psicològica suficients per atendre les situacions encara no greus d'estrès emocional, que no poden ser ateses pels serveis de salut mental perquè ja estan saturats amb l'atenció dels casos de patologia més severa.**

A més, manquen programes de suport i recursos específics per atendre les situacions de risc que es plantegen en edats més avançades, especialment en l'adolescència, i més concretament en adolescents amb conductes d'alt risc. Aquesta institució ha rebut nombroses queixes per la manca de serveis de suport extern, presentades per progenitors que no poden contenir les conductes d'alt risc dels seus fills adolescents, i que tenen dificultats per exercir les seves funcions parentals en aquestes circumstàncies i per atendre adequadament les seves necessitats, sobrepassades

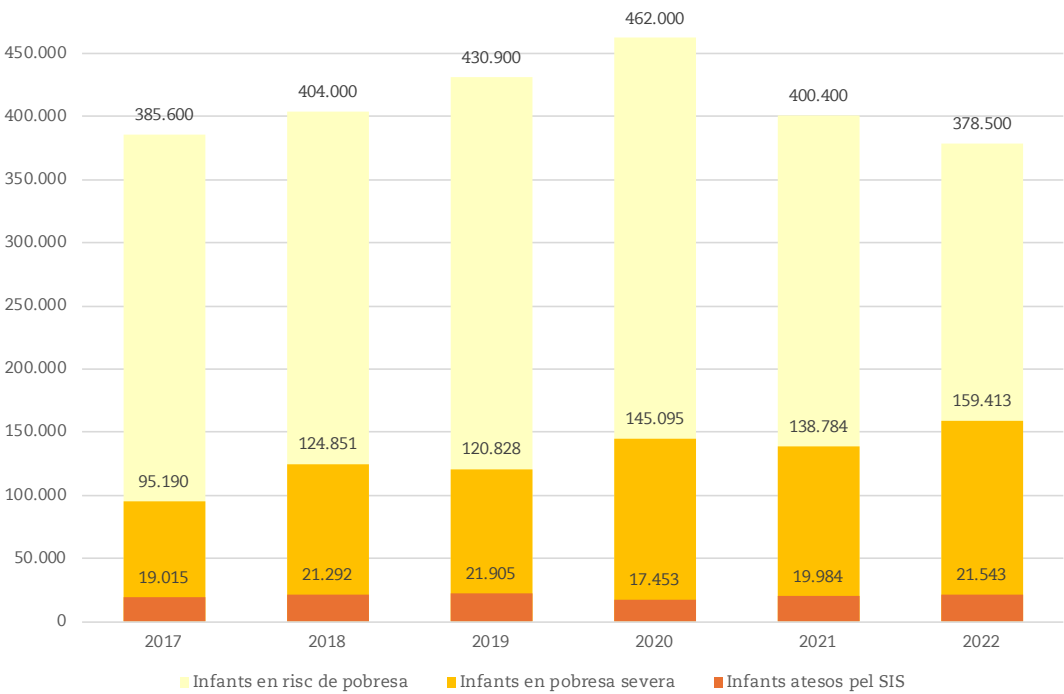
sovint per conflictes intrafamiliars derivats de les dificultats de gestionar aquesta problemàtica.

De fet, en algunes ocasions, els adolescents amb conductes d'alt risc acaben afectats per processos de desemparament i pel consegüent ingrés en el sistema de protecció (o també en el sistema de justícia juvenil). És il·lustratiu, alhora, el desemparament d'adolescents que requereixen l'ingrés en centres terapèutics perquè les famílies no poden sufragar-ne els costos.

Alhora, els serveis d'intervenció socioeducativa, claus per a la prevenció de les situacions de vulnerabilitat, tenen dèficits de cobertura. El nombre d'infants atesos, prop de 20.000 (21.543 l'any 2022) no s'ha incrementat els darrers cinc anys, i el grau de cobertura respecte als infants en situació de pobresa severa (13,2 %) és baix (gràfic 30).



Gràfic 30. Cobertura dels serveis d'intervenció socioeducativa en infants (2017-2022)



	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Infants atesos pel SIS	19.015	21.292	21.905	17.453	19.984	21.543
Infants en pobresa severa	95.190	124.851	120.828	145.095	138.784	163.407
Infants en risc de pobresa	385.600	404.000	430.900	462.000	400.400	378.500
Infants totals	1.399.850	1.402.825	1.404.978	1.408.685	1.387.836	1.408.685
Cobertura (pobresa severa) (%)	20,0	17,1	18,1	12,0	14,4	13,2
Cobertura (risc pobresa) (%)	4,9	5,3	5,1	3,8	5,0	5,7
Cobertura (infants totals) (%)	1,4	1,5	1,6	1,2	1,4	1,5

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

Els serveis socials bàsics tenen dificultats per articular un model d'intervenció de suport i acompanyament a les famílies que treballi en el seu entorn per millorar les funcions parentals

Els serveis socials bàsics han de tenir un paper fonamental en la tasca d'acompanyament a les famílies. En molts municipis, la pressió assistencial creixent sobre aquests serveis municipals ha generat efectes negatius en la qualitat i la cobertura de la seva intervenció. També ha reforçat la configuració d'un model d'intervenció més assistencialista i de control, que vetlla per cobrir les necessitats més bàsiques, per donar resposta a les situacions d'emergència social que es van produint i per detectar eventuais situacions de desprotecció, i no tant per oferir suport i acompanyament a les famílies perquè millorin les seves funcions parentals, amb un abordatge de caràcter més preventiu i terapèutic.

Els darrers anys, s'ha incrementat de manera notable el finançament del Departament de Drets Socials en concepte de professionals dels equips bàsics d'atenció social, que ha passat dels prop de 55 milions d'euros del període 2010-2015 als 87,3 milions d'euros de l'any 2022. També ha augmentat el nombre de professionals, que han passat de prop dels 2.350 del període 2010-2015, als 3.113,5 del 2022. Això ha propiciat que la ràtio de treballador social per cada 15.000 habitants hagi passat de 2,88 a 3,79, i que la ràtio d'educadors socials hagi passat d'1,78 a 2,21. La ràtio d'usuaris per professional també ha millorat substancialment en aquest període, de 383,4 l'any 2015 a 286,5 l'any 2021 (taula 20).

Taula 20. Evolució de dades sobre els serveis socials d'atenció primària a Catalunya (2010-2022)



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Import atorgat en concepte de professionals dels equips bàsics d'atenció social (M€)	54,8	54,8	52,8	50,9	51	54,4	56	60	71,68	76,12	77,98	77,98***	87,32*
Nombre d'usuaris	884.771	930.392	957.377	939.588	923.889	894.860	866.192	834.605	843.614	815.704	887.512	891.854	-
Nombre de professionals	2.354,5	2.357,8	2.340,4	2.333,4	2.333,4	2.334,1	2.412,4	2.540,9	2.720,9	2.763	2.763	3.113**	3.113,5
Ràtio usuaris/professional	375,8	394,6	409,1	402,7	395,9	383,4	359,1	328,5	310,0	295,2	321,2	286,5	-
Ràtio treballador social (per 15.000 habitants)	2,88	2,88	2,86	2,88	2,88	2,88	2,93	3,12	3,26	3,31	3,31	3,6	3,79
Ràtio educador social (per 15.000 habitants)	1,82	1,81	1,78	1,77	1,78	1,78	1,88	1,95	2,16	2,21	2,21	2,4	2,21

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

Nota. *L'import inclou personal administratiu, i també coordinadors i desplaçaments en cas d'àrees supramunicipals.

Dada provisional. *Aquest reforç de professionals mitjançant la mesura 45.14 forma part de l'addenda extraordinària per pal·liar els efectes de la covid-19 i l'import associat no s'inclou dins de l'import del contracte programa. Això explica que l'increment de professionals no es correspongui amb l'increment proporcional de l'import al 2021.

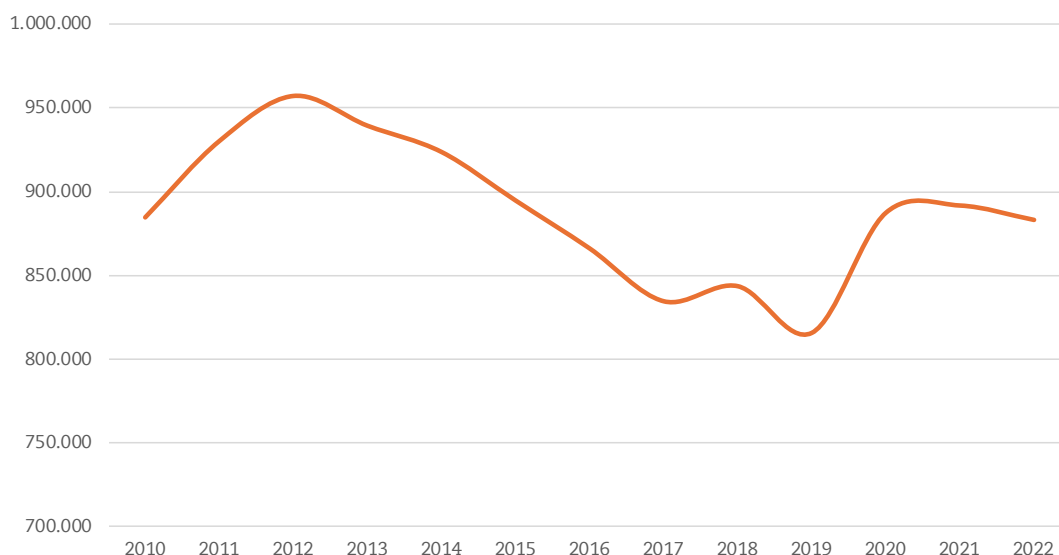
Tot i aquesta millora, convé posar de manifest que, **després d'un període de disminució del nombre d'usuaris dels serveis socials, que s'ha anat mantenint arran de la progressiva recuperació econòmica posterior a la crisi del 2008, d'ençà de l'any 2019 es recupera la tendència a l'alça del nombre d'usuaris, en part per la irrupció de la pandèmia per covid-19, la crisi derivada de la guerra d'Ucraïna i l'augment de la inflació (gràfic 31).**

Les ràtios de prop de 300 usuaris per professional fan que, en termes agregats, **la dedicació per cada usuari sigui de 6,6 hores anuals de mitjana.** Amb aquesta intensitat de la intervenció de serveis socials es fa difícil pensar que es pot configurar un model d'acompanyament a les famílies amb capacitat de generar canvis les funcions parentals dels progenitors amb infants en situació de risc.

Les ràtios de treballadors socials i educadors socials per usuari ben sovint no permeten establir una relació professional d'acompanyament suficient per superar les situacions de marginalitat i d'exclusió, i fan difícil el treball amb les famílies que requereixen acompanyament familiar i plans de treball més intensius.



Gràfic 31. Nombre d'usuaris de serveis socials d'atenció primària a Catalunya (2010-2022)



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

Perspectiva de gènere

Suport a les mares soles amb infants a càrrec

La institució del Síndic de Greuges rep queixes que constaten situacions d'alta precarietat i de risc d'exclusió social i pobresa de mares soles amb infants a càrrec. En algunes d'aquestes situacions de nuclis de famílies monoparentals femenines, s'ha pogut observar que no s'han desplegat suficients accions amb perspectiva de gènere, preventives i d'acompanyament intensiu familiar des del territori per ajudar les mares a desenvolupar la seva funció parental.

Les llars monoparentals, majoritàriament amb una mare sola a càrrec d'infants, tenen necessitats específiques de suport i acompanyament. A més, la mare té dificultats socioemocionals, fruit d'estar sola al capdavant de la família. **El risc de pobresa de les famílies monoparentals se situa l'any 2022 en el 39,3 %, pràcticament el doble que en les famílies amb dos adults, en les quals és del 21,7 %, amb una desigualtat sostinguda al llarg del temps.**

Les dones s'enfronten a més nivells de precarietat i pobresa i tenen més dificultats per conciliar criança i ocupació. A més, tenir una única font d'ingressos incrementa enormement el cost de la criança en proporció a la renda de la llar. **Amb caràcter general, les dones tenen un risc de pobresa lleugerament més elevat (20,5 %) que el dels homes (19,2 %).**

El Síndic de Greuges ha reclamat que s'apliquin també a les llars monoparentals els beneficis i les bonificacions previstos per a les famílies nombroses.

El setembre de 2023, el Parlament de Catalunya va aprovar la resolució que preveu regular la protecció del model familiar monoparental i equiparar les categories de família monoparental i de família nombrosa pel que fa a bonificacions. A més de l'equiparació, però, cal valorar també la necessitat d'incrementar els ajuts a aquestes famílies.



Recomanació principal

La institució del Síndic de Greuges demana al Govern definir una estratègia per articular un sistema de polítiques de suport a les famílies, que prevegi:

■ La millora de les condicions econòmiques per assumir la criança dels infants

- ▶ Estudiar la millora de la cobertura de les polítiques de transferència de rendes per a infants a càrrec.
- ▶ Incorporar la perspectiva de gènere en les polítiques sociolaborals, millorar les condicions d'ocupació de les dones (contractació indefinida, etc.) i reduir la bretxa de gènere en el mercat de treball.
- ▶ Millorar la conciliació de la vida laboral i familiar en l'àmbit privat i equiparar-lo a l'Administració pública catalana.
- ▶ Promoure polítiques de suport a l'emancipació dels joves i d'accés a l'habitatge.

■ La prioritització de l'accés de l'alumnat vulnerable a l'educació infantil de primer cicle

- ▶ Incrementar l'oferta per garantir l'accés universal a l'educació infantil de primer cicle. En cas de manca de provisió universal real, discriminar positivament en l'accés a la gratuïtat a I2 l'alumnat socialment desfavorit, que té més dificultats per assumir el cost d'escolarització més enllà de l'oferta de provisió gratuïta. Això es pot fer mitjançant l'ampliació del criteri de prioritat de renda més enllà de la renda garantida de ciutadania, l'increment de la reserva de places per a alumnat amb necessitats educatives específiques per raons socioeconòmiques a I0 i I1, la gratuïtat a I0 i a I1 de l'alumnat vulnerable, etc.).

■ La creació d'un subsistema d'acompanyament intensiu a les famílies amb infants en situació de risc

- ▶ Crear un servei d'acompanyament familiar intensiu que permeti prevenir les situacions de risc i evitar que, quan apareixen, derivin en situacions de risc greu, o, en casos més extrems, en situacions de desemparament.
- Garantir una intervenció i un seguiment proactiu per part dels professionals d'aquest servei dels nuclis familiars en situacions de vulnerabilitat per prevenir i detectar mancances en les habilitats personals, relacionals i parentals, i proporcionar a les famílies un suport integral en el decurs de la criança.

Infància i adolescència

Dades de l'informe anual 2023



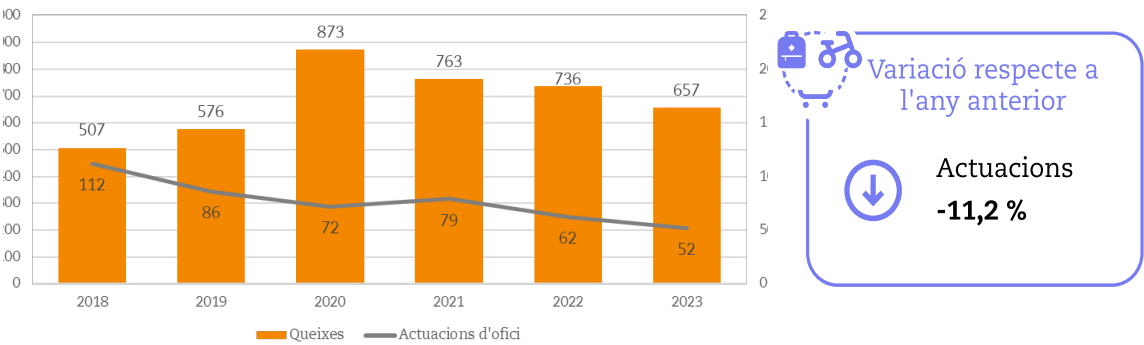
1.188 actuacions

657 (55,3 %)
Queixes

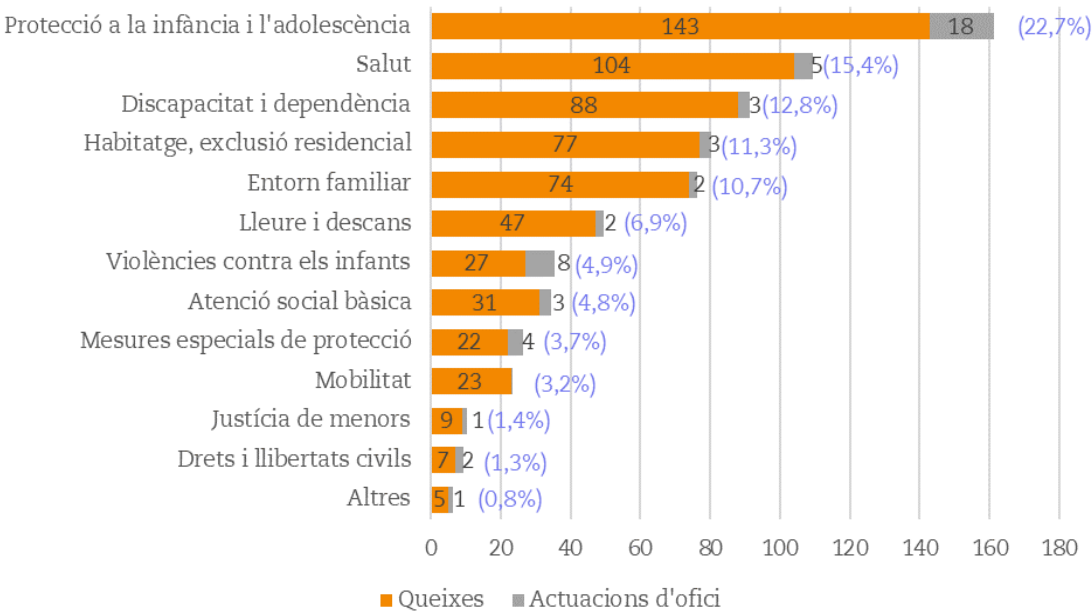
479 (40,3 %)
Consultes

52 (4,4 %)
Actuacions d'ofici

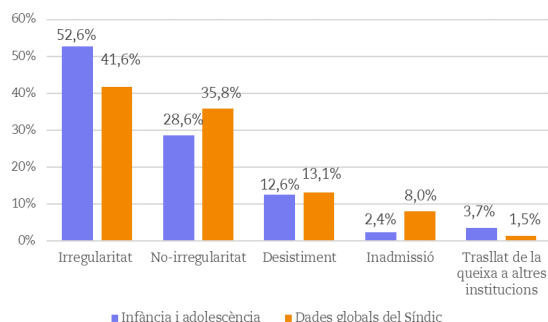
Evolució de les queixes i actuacions d'ofici



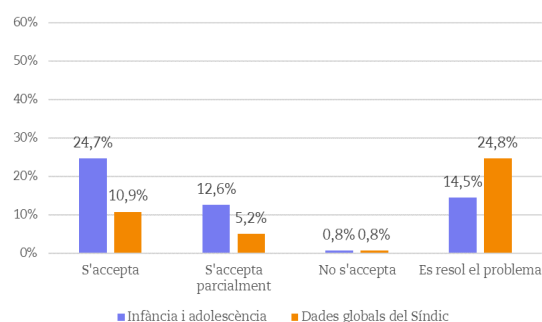
Queixes i actuacions d'ofici per tema



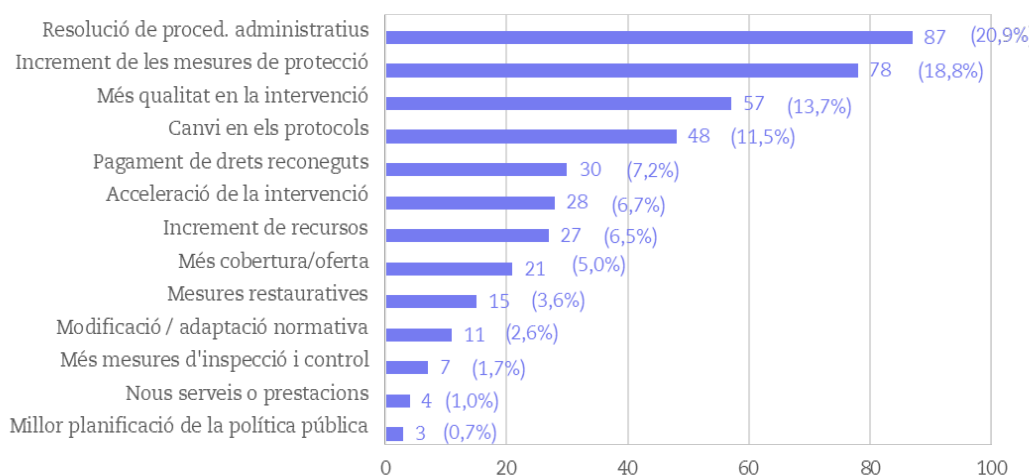
Finalització de les queixes i actuacions d'ofici tramitades el 2023



Acceptació de la resolució de les queixes i actuacions d'ofici tramitades el 2023



Compliment dels suggeriments fets pel Síndic de Greuges durant el 2023

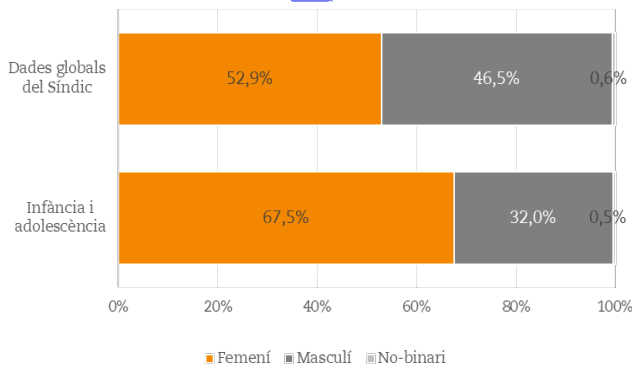


Actuacions transformadores

- ✓ S'ha acordat la modificació de l'article 22 de la Llei 13/2006, del 27 de juliol, de prestacions socials de caràcter econòmic. [Les famílies acollidores d'infants en situació de guarda protectora podran accedir a la prestació per a l'acolliment de menors d'edat tutelats per la Generalitat \(Departament de Drets Socials\).](#)
- ✓ L'Autoritat del Transport Metropolità ha acordat la [modificació del reglament d'ús de la T-16](#): es fixa un termini màxim per a la retirada del títol en cas d'infracció. Es podrà sol·licitar el desbloqueig del títol i la restitució dels drets un cop hagi transcorregut aquest termini.
- ✓ El Departament de Drets Socials, atenent les nostres recomanacions, traslladarà a totes les àrees bàsiques de serveis socials la necessitat d'[emetre un informe tècnic perceptiu i favorable al sol·licitant](#) quan, tot i no complir amb tots els requisits per beneficiar-se de la prestació, [es tracti de nuclis familiars en situació de risc d'exclusió social imminent](#), d'acord amb els articles 13 o 14 del Reglament de la renda garantida de ciutadania.

Dades sociodemogràfiques de les persones que han presentat queixa

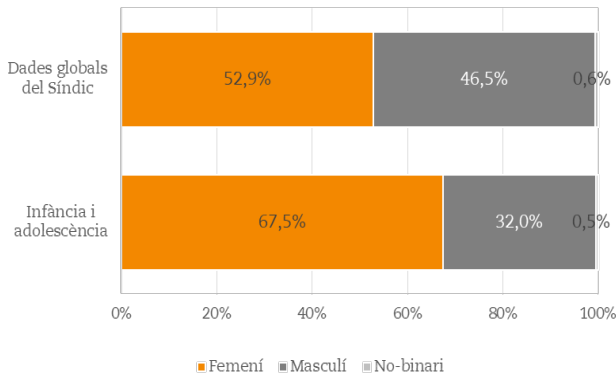
Tipologia de persones



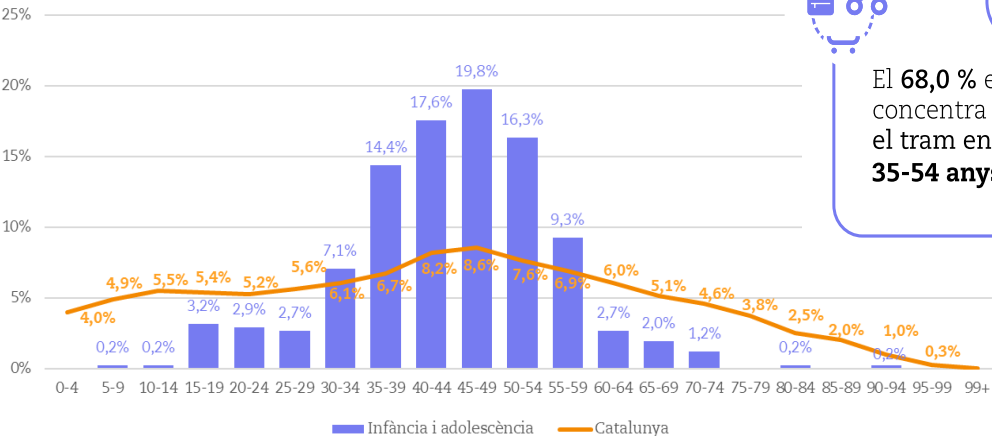
Persones físiques Per gènere



628 persones s'han adreçat a la institució



Persones físiques Per edat



El **68,0 %** es concentra en el tram entre **35-54 anys**

2.3. Lluita contra la pobresa: cap a la prevenció i l'acompanyament de la vulnerabilitat social

Del model assistencialista a un model d'accés universal centrat en la prevenció i l'acompanyament de la vulnerabilitat social

El sistema de serveis socials conforma un pilar fonamental del nostre estat del benestar, ja que s'ocupa de vetllar pel dret de les persones a viure dignament al llarg de la seva vida i d'assegurar la cobertura de les seves necessitats bàsiques, especialment en el cas de persones que poden patir alguna limitació puntual o estructural en la seva autonomia personal o en el suport familiar i social de què disposen.

Tradicionalment, aquesta funció s'ha desenvolupat des d'una aproximació més assistencialista, en el sentit de proporcionar recursos a les persones que no en tenen sense afavorir la seva autonomia i apoderament ni combatre d'arrel les desigualtats que generen aquesta limitació. També s'ha actuat de manera reactiva i tardana, quan la situació de precarietat o pobresa ja està molt consolidada.

Els darrers anys, s'han desenvolupat iniciatives per superar progressivament aquest model d'intervenció més pal·liatiu, que perpetua la desigualtat social. Aquestes iniciatives pretenen orientar el sistema de serveis socials cap a un model que garanteixi l'accés universal (no només de les persones que ja pateixen una determinada problemàtica social) i que posi més l'accent en la prevenció de les situacions de risc i en l'acompanyament de les persones que poden patir algun tipus de limitació al seu benestar i a la seva capacitat de superar les desigualtats que pateixen, abans que la precarietat social o la pobresa es consolidin.

2.3.1. Polítiques de transferències de rendes: cap a un sistema integrat de prestacions

Al llarg de la darrera dècada, s'ha produït un empobriment de les famílies a causa del cicle econòmic, que augmenta la vulnerabilitat

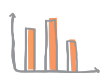
La situació social actual està molt condicionada per l'impacte a mitjà termini de la crisi econòmica de 2008-2013, per la sortida de la pandèmia de la covid-19 i pels efectes socials i econòmics de la guerra d'Ucraïna.

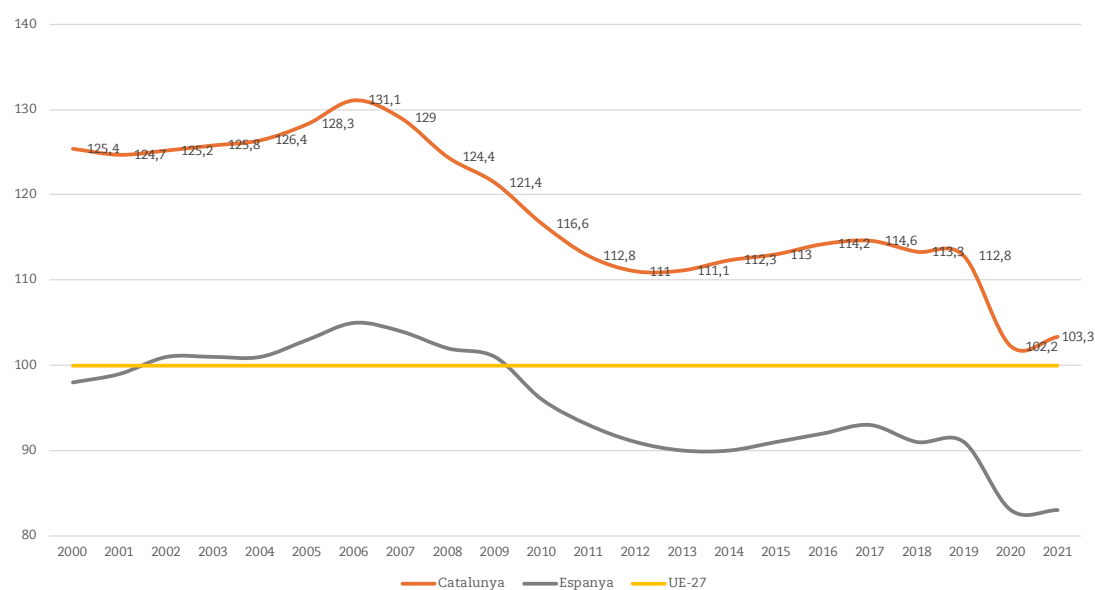
Catalunya, igual que Espanya, ha perdut nivell de riquesa en comparació amb la mitjana europea en la darrera dècada. El 2007 Catalunya tenia un producte interior brut (PIB) per habitant en paritat de poder de compra 29 punts percentuals per sobre de la Unió Europea (UE) (CAT=129, UE=100). La crisi econòmica de 2008-2013 va provocar una pèrdua del nivell de riquesa comparada de 18 punts percentuals

Els ajuts i les prestacions són els que més queixes acumulen en matèria de serveis socials.

respecte a la mitjana dels països de la UE (CAT=111, UE=100). Més tard, la crisi de la pandèmia ha suposat una nova pèrdua de riquesa, en comparació amb la mitjana europea, de 10 punts percentuals (CAT=103, UE=100) (gràfic 32).

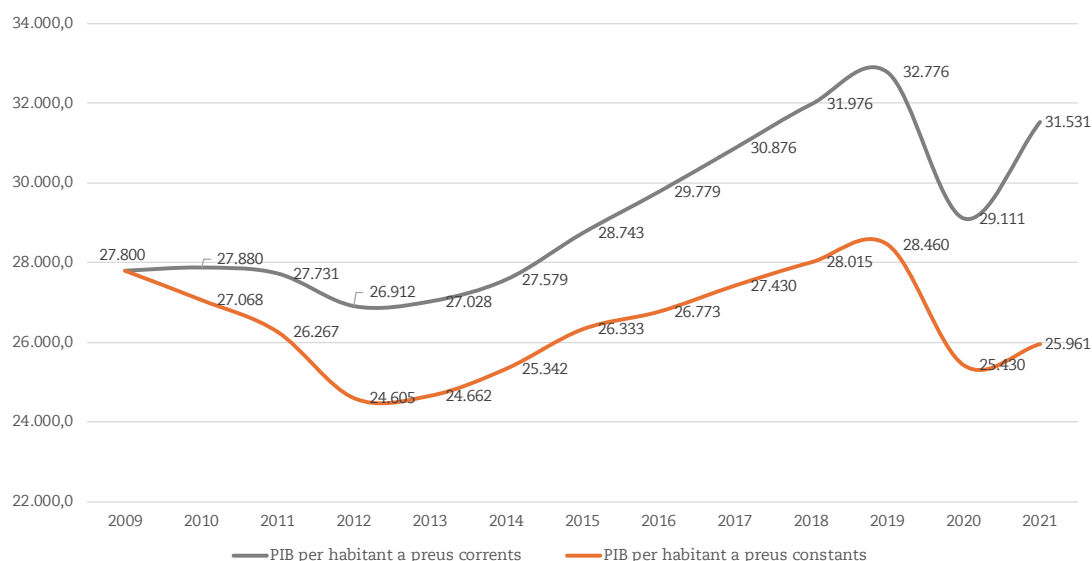
L'evolució d'Espanya ha estat semblant: l'any 2007 tenia un PIB per habitant lleugerament superior a la mitjana europea (ESP=103, UE=100), i l'any 2021 se situava significativament per sota (ESP=83).

 **Gràfic 32. Producte interior brut per habitant en paritat de poder de compra (PPC) (UE=100) (2000-2023)**



Font. Elaboració a partir de dades de l'Idescat.

Aquest empobriment també s'observa quan s'analitza l'evolució del PIB per càpita a preus constants des de l'any 2009. El PIB per càpita de Catalunya ha tingut fluctuacions relacionades amb el cicle econòmic, i l'any 2021 és, a preus corrents, un 13,4 % més elevat que l'any 2009. No obstant això, quan s'analitza l'evolució del PIB per càpita neutralitzant l'increment de preus al llarg del període 2009-2021 (a preus constants), s'observa que, per efecte de les successives crisis econòmiques i en part també pel creixement demogràfic, el PIB per càpita és actualment un 6,6 % més baix que l'any 2009 (gràfic 33).

Gràfic 33. PIB per habitant a preus constants i a preus corrents (2009-2021)

Font. Elaboració pròpia a partir de dades de l'Idescat.

Aquesta mateixa situació s'observa si s'analitza l'evolució de la renda familiar bruta disponible (RFBD), que mesura els ingressos que els residents d'un territori destinen al consum o a l'estalvi. A preus corrents, l'RFBD s'ha incrementat un 4,8 % el període 2010-2020, de 16.800 a 17.600 euros (taula 21); a preus constants, però, l'RFBD s'ha reduït un 5,7 %.

De fet, el cost de la vida ha augmentat per sobre de les rendes de les famílies. L'índex de preus de consum (IPC) –que mesura l'evolució dels preus dels béns i serveis de consum adquirits per la població resident en habitatges familiars– s'ha incrementat en el període 2008-2023 un 34,9 % a Catalunya (un 32,1 % a Espanya). En canvi, el PIB per habitant s'ha incrementat un 13,4 % en el període 2009-2021, i l'RFBD per habitant s'ha incrementat en el període 2010-2020 un 4,8 %.

El salari brut mitjà a Catalunya s'ha incrementat en el període 2008-2020 un 15,9 % a preus corrents (un 15,0 % a Espanya), i s'ha reduït un 1,3 % a preus constants. Per efecte de la inflació, en aquest període s'ha produït una pèrdua de poder adquisitiu del salari brut mitjà d'un 15,0 %.

Pel que fa a les xifres de pobresa, a Catalunya la taxa de risc de pobresa per al conjunt de la població se situa en el 19,9 % l'any 2022, i afecta prop d'1,5 milions de persones. La privació material severa se situa en el 9,0 %, i afecta prop de 700.000 persones. De fet, a Catalunya s'ha incrementat la privació material severa un 51,7 % en el període 2013-2022, amb més de 230.000 persones més que es troben en aquesta situació, i amb una taxa que ha passat del 6,1 % al 9,0 %.



Taula 21. Taxes de privació material severa i de risc de pobresa a Catalunya (2013-2022)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (abril)
Taxa de privació material severa	6,1	6,3	6,7	5,5	5,0	6,5	5,7	6,2	7,3	9,0	-
Població en privació material severa (milers)	450,5	465,2	491,0	406,5	369,6	484,2	428,5	466,5	554,7	683,3	-
Taxa de privació material i social severa	-	-	6,5	7,8	6,1	6,7	6,5	8,0	9,0	8,0	-
Taxa de risc de pobresa	19,8	20,9	19,0	19,2	20,0	21,3	19,5	21,7	19,9	19,9	-
Població en risc de pobresa (milers)	1.463,1	1.538,4	1.400,0	1.405,9	1.472,3	1.581,8	1.466,8	1.638,0	1.510,0	1.503,0	-
Renda familiar disponible bruta (RFDB) (milers d'euros)	15,8	16	16,6	17	17,3	17,5	18,2	17,6	-	-	-
IPC	93,5	92,9	93,2	94,9	96,1	97,5	98,4	97,7	103,7	109,1	111,2

Font. Elaboració a partir de dades de l'Idescat.

Malgrat tenir un nivell de riquesa lleugerament superior a la mitjana europea, Catalunya se situa entre els països europeus amb una taxa de privació material i social severa més elevada

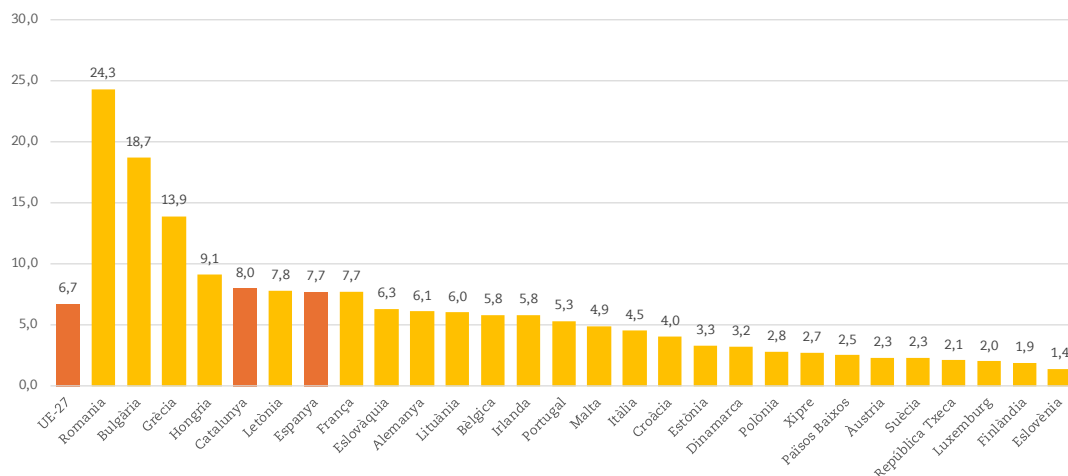
Des d'una perspectiva comparada, amb dades de 2022, Catalunya té una taxa de privació material i social severa (8,0 %) lleugerament superior a la mitjana estatal (7,7 %) i sobretot a la mitjana dels països de la Unió Europea (6,7 %) (gràfic 34). Catalunya també se situa entre els països amb una taxa de risc de pobresa més elevada (19,9 %), sensiblement per sobre de la mitjana europea (16,5 %), juntament amb els països mediterranis i de l'Europa de l'Est (gràfic 35).

Enguany hem rebut 700 queixes sobre tramitació de prestacions i ajuts socials (un 69 % sobre RGC).

El sistema de pensions té un impacte molt significatiu en la reducció del risc de pobresa en el conjunt de la població a Catalunya (amb una reducció del 36,8 % del risc), encara que lleugerament per sota de la mitjana europea (on la reducció és del 41,6 %). La resta de transferències socials, en canvi, tenen un impacte més limitat en la reducció de la pobresa a Catalunya (25,7 %), sensiblement per sota de la mitjana europea (35,0 %), i només per sobre de països del sud i l'est d'Europa com ara Grècia, Bulgària, Croàcia, Letònia, Romania i Portugal.

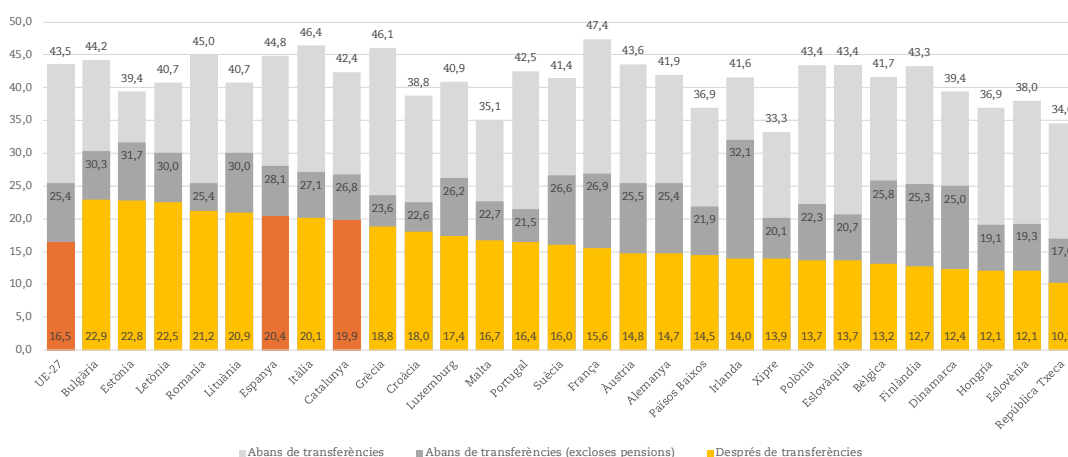
Aquesta situació s'explica, entre d'altres factors, per la falta d'un sistema prou robust de prestacions econòmiques amb la intensitat i els criteris d'elegibilitat suficients per donar cobertura a les situacions de necessitat econòmica, independentment de la participació de la població al mercat de treball.

Gràfic 34. Taxa de privació material i social severa per països europeus (2022)



Font. Elaboració a partir de dades de l'Eurostat i de l'Idescat.

Gràfic 35. Taxa de risc de pobresa abans i després de transferències socials per països europeus (2022)



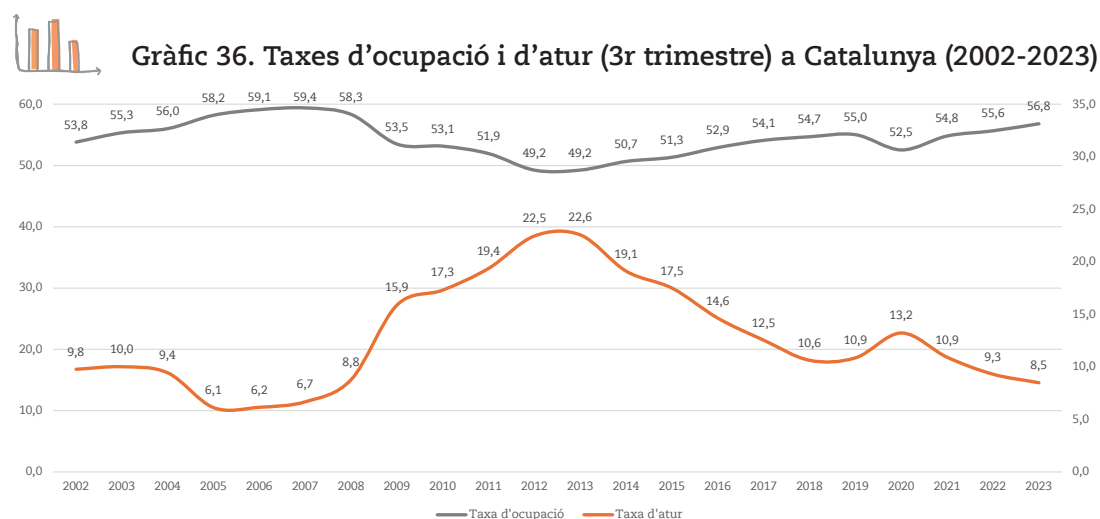
Font. Elaboració a partir de dades de l'Eurostat i de l'Idescat.

La millora de la situació econòmica ha permès reduir el nombre de beneficiaris de la renda garantida de ciutadania

Més enllà de les pensions i de les prestacions d'atur, la renda garantida de ciutadania (RGC) és actualment la política de transferència de renda més significativa a Catalunya per a la lluita contra la pobresa. Tot i tenir un caràcter subsidiari a altres prestacions, té un paper primordial entre el conjunt de prestacions socials destinades a atendre situacions de manca de recursos econòmics.

Després d'un període 2017-2021 caracteritzat per l'increment del 81,3 % del nombre de beneficiaris del col·lectiu activable laboralment i per l'increment de la inversió, que s'ha multiplicat per quatre, l'any 2022 el nombre de beneficiaris del col·lectiu activable laboralment va iniciar un canvi de tendència, i es va reduir en prop de 5.600, un 4,8 % menys en total, gràcies a la millora de la situació del mercat de treball.

Després del sotrac de la crisi de la pandèmia, el bon comportament acumulat dels darrers anys del mercat de treball ha afavorit que el tercer trimestre de l'any 2023 Catalunya tingui les taxes d'ocupació més elevades i les taxes d'atur més baixes des de l'any 2008, just abans de la crisi de 2008-2013.



Font. Elaboració a partir de dades de l'Enquesta de població activa (EPA), Idescat.

Segons el Departament de Drets Socials, l'any 2022 un total de 3.369 unitats familiars van deixar de percebre l'RGC per haver trobat feina. Fins al setembre de 2023, hi ha hagut 1.883 unitats familiars més que també han suspès o extingit la percepció de l'RGC per motius laborals.

Les dades de l'octubre de 2023 mantenen la tendència decreixent, amb una reducció del 4,2 % dels beneficiaris que hi havia el desembre de 2022 (taula 22).

A més, també hi ha 51.737 beneficiaris de l'RGC que són titulars d'expedients del col·lectiu de protecció social, no activable laboralment.

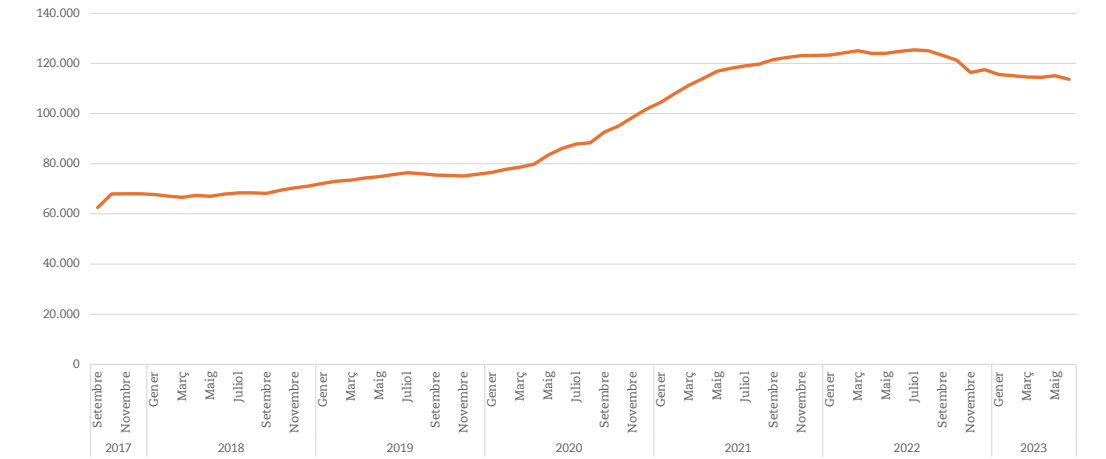
Taula 22. Nombre de beneficiaris de la renda garantida de ciutadania (2017-2023)



	2017 (desembre)	2018 (desembre)	2019 (desembre)	2020 (desembre)	2021 (desembre)	2022 (desembre)	2023 (octubre)
Destinatari del col·lectiu activable laboralment	67.920	68.163	75.839	101.820	123.152	117.506	112.623
Import pagat en prestació pel col·lectiu activable laboralment	74,2 M€ (setembre-desembre)	240,5 M€ (gener-desembre)	267,5 M€ (gener-desembre)	335,2 M€ (gener-desembre)	429,3 M€ (gener-desembre)	421,9 M€ (gener-desembre)	314,1 M€ (gener-setembre)
Destinatari del col·lectiu no activable laboralment	44.934	46.881	47.672	48.401	48.540	50.097	51.737

Font. Direcció General de Prestacions Socials del Departament de Drets Socials.
Nota. Les dades de 2022 inclouen les famílies que perceben la prestació de l’RGC del col·lectiu de persones activables laboralment. També inclou els destinataris i el nombre de beneficiaris menors d’edat que hi havia els dies 31 d’octubre de 2022 i 30 de setembre de 2023.

Gràfic 37. Nombre de beneficiaris de la renda garantida de ciutadania (2017-2023)



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

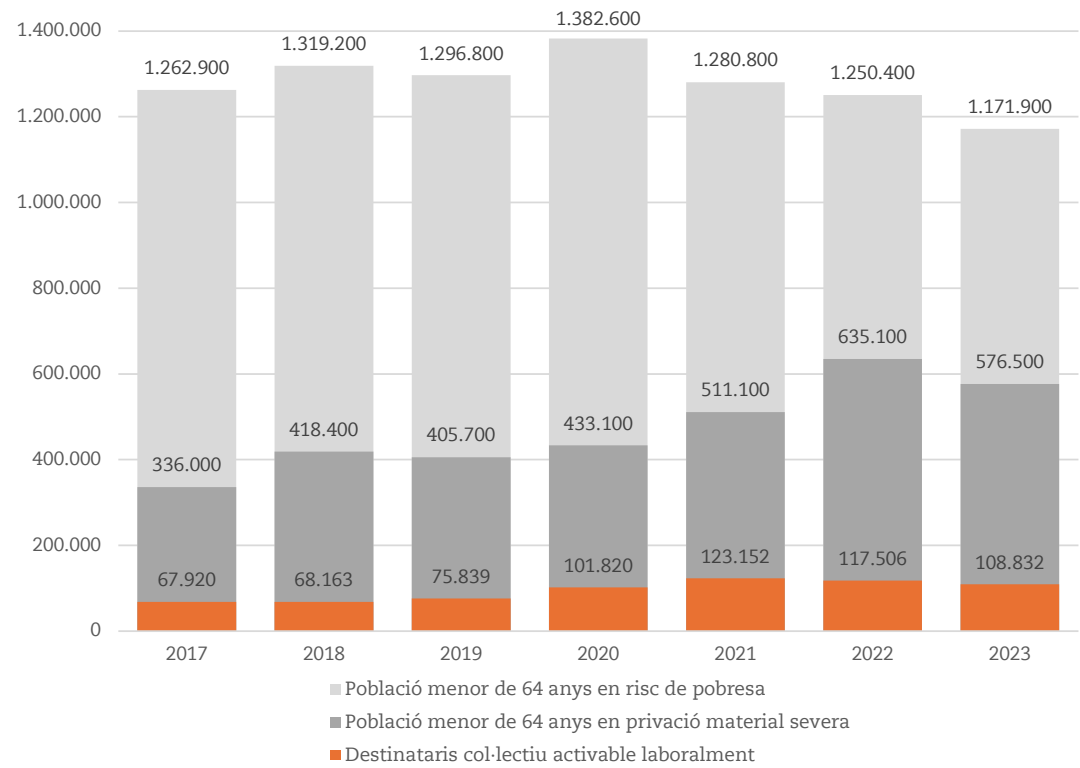
Aquesta reducció del nombre de beneficiaris s’ha produït malgrat l’increment de l’indicador de renda de suficiència de Catalunya (IRSC) a partir de l’aprovació de la Llei 2/2023, de 16 de març, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2023, que fixa el valor de l’indicador en 614,65 euros mensuals (8.605,15 euros anuals), per sobre dels 569,12 euros mensuals (7.967,73 euros anuals) corresponents a l’any 2022. Aquesta modificació de l’IRSC, que contribueix a determinar la valoració de situació de necessitat i a condicionar, consegüentment, l’accés a les prestacions, ha fet que el llindar per accedir a l’RGC hagi passat de 664 a 717 euros (per a unitats d’un membre).

L’RGC té problemes de cobertura, la qual cosa en redueix l’impacte per combatre la pobresa

Malgrat el nombre de persones beneficiàries, es constata que la prestació no arriba a totes les persones que es troben en situació de necessitat. **Només el 9,4 % de la població menor de seixanta-quatre anys en situació de risc de pobresa i el 18,5 % de la població en situació de privació material severa del col·lectiu activable laboralment l’any 2022 perceben una RGC (gràfic 38).**



Gràfic 38. Cobertura de la renda garantida de ciutadania sobre la població en situació de pobresa (2017-2023)



	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Destinatari del col·lectiu activable laboralment	67.920	68.163	75.839	101.820	123.152	117.506	108.832
Població menor de 64 anys en privació material severa	336.000	418.400	405.700	433.100	511.100	635.100	576.500
Població menor de 64 anys en risc de pobresa	1.262.900	1.319.200	1.296.800	1.382.600	1.280.800	1.250.400	1.171.900
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.

L’RGC funciona paral·lelament a l’IMV. El nombre de beneficiaris de l’IMV és de 80.847 segons dades del desembre de 2023 (213.971 acumulats des del 2020). De fet, dels 51.771 titulars de l’RGC, 16.630 han percebut en algun moment de l’any l’IMV.

L’RGC i l’IMV desenvolupen una funció semblant, i la manca d’integració d’aquestes prestacions 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 per a la ciutadania.

La població estrangera en situació de risc de pobresa tendeix menys a percebre l’RGC

Mentre que el 7,5 % de la població de nacionalitat espanyola en situació de risc de pobresa és titular de l’RGC, només la percep el 3,7 % de la població de nacionalitat estrangera que es troba en la mateixa situació (taula 23).

Taula 23. Nombre de beneficiaris de la renda garantida de ciutadania per perfil social a Catalunya (2022, 2023)



Destinataris (titulars + beneficiaris) del col·lectiu activable laboralment	Destinataris 2022	% sobre total destinataris / titulars	% sobre població	% sobre població en risc de pobresa	Destinataris 2023 (nov.)
Total	117.506	100,0	1,51	7,82	110.292
Homes	54.758	46,6	1,43	7,68	51.129
Dones	62.747	53,4	1,58	7,94	59.150
No binari	1	0,0	0,0	0,0	13
Titulars del col·lectiu activable laboralment	Titulars 2022	% sobre total destinataris / titulars	% sobre població	% sobre població en risc de pobresa	Titulars 2023 (nov.)
Total	54.047	100,0	1,20	6,03	51.771
Nacionalitat espanyola (amb DNI)	39.320	72,8	1,10	7,47	37.874
Nacionalitat estrangera (amb NIE)	14.727	27,2	1,59	3,71	13.897
Discapacitat	2.463	4,6	-	-	9.769(*)

Titulars del col·lectiu activable laboralment	Titulars 2022	% sobre total destinataris / titulars	% sobre població	% sobre població en risc de pobresa	Titulars 2023 (nov.)
Titulars de l'RGC que en algun moment de l'any han percebut l'IMV	17.886	33,1	0,40	1,99	16.630
Homes	7.001	13,0	0,31	1,61	7.576
Dones	10.885	20,1	0,49	2,37	9.054
Nacionalitat espanyola (amb DNI)	12.948	24,0	0,36	2,46	12.312
Nacionalitat estrangera (amb NIE)	4.938	9,1	0,53	1,24	4.318
Discapacitat	3.320	6,1	-	-	3.184

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

Nota. Les dades de 2022 inclouen les famílies que perceben la prestació de l'RGC del col·lectiu de persones activables laboralment. També inclou els destinataris i el nombre de beneficiaris menors d'edat que hi havia el 31 d'octubre de 2022. Les dades referents a la discapacitat del novembre de 2023 són les dades de persones amb una discapacitat igual o superior al 33 % obtingudes de la plataforma d'interoperabilitat PICA, de persones amb una discapacitat igual o superior al 33 %.

Perspectiva de gènere

La feminització de la pobresa

El 68 % de les queixes sobre RGC les han presentat dones.

Les dones tenen més possibilitat de patir situacions de pobresa, entre altres motius, per efecte de la bretxa ocupacional i salarial de gènere en el mercat de treball i per les desigualtats en el repartiment del treball reproductiu.

En aquest sentit, el 54,4 % dels titulars de l'ingrés mínim vital són dones (2023), i el 57,3 % dels usuaris de serveis socials (2021), també. Aquests percentatges estan lleugerament per sobre del pes demogràfic de les dones en el conjunt de la societat (representen el 49,5 % de la població de quinze a seixanta-quatre anys).

Taula 24. Titulars i beneficiaris de l'ingrés mínim vital a Catalunya (2023)



	Expedients aprovats (titulars)				Beneficiaris		
	Total	Dones	Homes	Famílies monoparentals	Total	Dones	Homes
Total	65.458	35.638	29.820	13.842	204.084	108.028	96.017
%	100,0	54,4	45,6	21,1	100,0	52,9	47,0

Font. Ministeri de Drets Socials.

Els requisits establerts deixen fora de cobertura de l'RGC una part molt important de la població que no disposa de recursos econòmics suficients per atendre les necessitats bàsiques

Les limitacions de la prestació de l'RGC venen en gran part de la delimitació de la situació d'insuficiència d'ingressos, que constitueix un requisit essencial per obtenir-la, i que és la causa principal de denegació: el 25 % dels incompliments de requisits segons dades del setembre de 2023 es deuen al fet de superar els ingressos establerts en la llei. D'una banda, la reducció del període computable a dos mesos suposa que es tinguin en compte les circumstàncies més actuals de la persona, però de l'altra també comporta denegacions si la unitat de convivència ha rebut durant aquest període ajuts o aportacions econòmiques que es computen, com per exemple ajuts de terceres persones o préstecs, tot i que en realitat no impliquen que la unitat tingui capacitat econòmica suficient.

A banda, també cal destacar la dificultat per acreditar la situació de necessitat, ja que en determinades circumstàncies, tot i que la unitat de convivència no tingui recursos econòmics, resulta extremadament difícil acreditar-ho. Segons dades del setembre de 2023, aquesta situació es produeix en el 21 % dels casos. A la pràctica, això comporta que es trasllada a les persones, que ja estan en una situació molt vulnerable, una càrrega que els resulta excessiva, i això pot desincentivar la sol·licitud de la prestació.

Altres causes de denegació de la prestació són tenir dret a altres prestacions públiques o ajuts (10 %), no acreditar la unitat familiar (9 %), no acreditar la residència continuada i efectiva a Catalunya (9 %) o tenir béns mobles o immobles suficients (7 %), entre d'altres.

Val a dir que fins al setembre de 2023, i malgrat la millora respecte a la situació de l'any precedent, **només el 33 % de sol·licituds del col·lectiu laboralment activable complia els requisits.**

Durant el primer semestre de 2023, un 41,4 % de les sol·licituds resoltes han estat denegades. Una part d'aquestes són sol·licituds presentades per unitats familiars amb infants a càrrec amb dificultats econòmiques però que no compleixen els requisits establerts.



Taula 25. Sol·licituds i resolucions de la renda garantida de ciutadania (2017-2023)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (juny)
Sol·licituds rebudes	50.698	33.508	55.147	55.500	34.861	16.592
Sol·licituds resoltes	56.405	39.279	44.115	56.626	40.842	15.383
Sol·licituds aprovades	9.204	15.240	19.295	21.548	15.580	6.363
Sol·licituds denegades	47.201	24.039	24.820	35.078	25.262	9.020
Ràtio de sol·licituds aprovades/rebudes	0,18	0,45	0,35	0,39	0,45	0,38
Ràtio de sol·licituds denegades/rebudes	0,93	0,72	0,45	0,63	0,72	0,54
Sol·licituds denegades sobre sol·licituds resoltes (%)	16,3	38,8	43,7	38,1	38,1	41,4

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

El Decret 55/2020, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei 14/2017, de 20 de juliol, de la renda garantida de ciutadania, reconeix el dret a rebre l'RGD de les persones que no compleixen els requisits establerts però que tenen circumstàncies extraordinàries. És a dir, quan es produeix una situació de necessitat o urgència especial que impliqui una situació d'exclusió social imminent (arts. 13 i 14). **Cal, però, un informe social tècnic preceptiu i favorable dels serveis socials públics competents, que no sempre l'emeten.**



Resolucions del Síndic de Greuges que s'han complert

Es reconeixen les circumstàncies extraordinàries en casos de famílies que es troben en una situació de necessitat especial i no compleixen els requisits per accedir a l'RGD

A petició d'aquesta institució, el Departament de Drets Socials s'ha compromès a transmetre a les àrees bàsiques de serveis socials la necessitat d'estudiar si les famílies que incompleixen els requisits establerts es troben en una situació de risc d'exclusió social imminent que es pugui encabir en els supòsits dels articles 13 i 14 del Reglament de la Llei 14/2017, de 20 de juliol, i, si escau, d'emetre un informe tècnic preceptiu i favorable per sol·licitar alguna de les excepcions previstes per poder rebre la prestació.

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 percebin altres ajuts econòmics durant el període computable, i no a una valoració real de la capacitat econòmica de la unitat

La modificació legal que es va fer l'any 2020 va tenir en compte en certa manera aquesta qüestió (es van excloure del còmput únicament els ajuts no regulars i puntuals de familiars fins al segon grau inferiors a una determinada quantia). Això suposa, doncs, que es computen els ajuts que reben altres familiars o persones que no tinguin un vincle familiar amb els sol·licitants, i també d'altres que puguin tenir una quantia superior a dues vegades l'IRSC. A més, si prenem en consideració que el període que es té en compte és de dos mesos, aquest concepte de *no regularitat* queda força desdibuixat.

Aparer de la institució, aquests ajuts no impliquen necessàriament que una persona disposi de capacitat econòmica suficient per cobrir les necessitats bàsiques, i per això no s'haurien de computar. El mateix passa amb les quantitats provinents de préstecs, que també es computen com a ingressos. Caldria avaluar de manera individualitzada cada situació i la naturalesa de les quanties econòmiques que la unitat de convivència hagi rebut, tenint en compte la finalitat de la prestació, que és lluitar contra la pobresa.

Això pot fer que algunes persones o famílies que en realitat necessitarien la prestació no la sol·licitin, i també pot comportar tractaments injustos o diferenciats segons la forma com es reben aquestes altres aportacions.

Perspectiva de gènere

La denegació de l'RGC per motius de cessament voluntari d'una activitat laboral

El cessament voluntari d'una activitat laboral en el període d'un any abans de la sol·licitud és causa de denegació de l'RGC. Tot i que no passa amb freqüència (2 % dels supòsits de denegació), caldria revisar o modular aquest requisit perquè es tingui en compte que no tot abandonament d'una feina implica manca de voluntat de treballar, sinó que hi ha altres circumstàncies que poden comportar haver de deixar una feina. És el cas, per exemple, de les necessitats de conciliació per la cura d'infants o de persones grans o en situació de dependència. Cal recordar, a més, que a la pràctica aquestes tasques recauen majoritàriament sobre les dones.

Seria important incorporar aquesta perspectiva per modular aquesta condició com a causa de denegació de la prestació.

Cal revisar la incompatibilitat de la renda garantida de ciutadania amb altres ingressos o prestacions públiques

Aquesta institució s'ha manifestat en diverses ocasions partidària de generalitzar la compatibilitat de la prestació amb l'activitat laboral, perquè els supòsits en què actualment és possible compatibilitzar-la encara són limitats.

La situació del mercat laboral aconsella avançar per generalitzar aquesta compatibilitat. També cal preveure mecanismes per fer més àgil l'adequació o la reactivació de la prestació suspesa quan hi ha canvis per finalització d'una activitat laboral, quan es deixa de percebre una altra prestació, o per altres raons que impliquen una minoració dels ingressos que rebia la unitat de convivència.

Igualment, cal replantejar com pot afectar en la renda garantida de ciutadania el fet de percebre altres ajuts, molt especialment els ajuts per a l'habitatge.

D'una banda, els diferents tipus d'ajuts per a l'habitatge reben un tractament diferent, ja que segons el criteri actual els ajuts d'urgència no computen per determinar el llindar econòmic però els ajuts per al pagament del lloguer sí.

Tanmateix, els ajuts per al pagament del lloguer són també una eina per garantir que es manté l'habitatge i evitar arribar més endavant a una situació de desnonament. Des d'aquest punt de vista, no es veu cap raó per fer-ne un tractament diferent.

D'altra banda, la percepció d'aquests ajuts comporta que en molts casos les persones que rebien la renda garantida de ciutadania han de retornar una part d'aquesta prestació, i això genera dificultats addicionals per fer front a les despeses.

Les despeses vinculades a l'habitatge són un factor determinant per entendre la dificultat de fer front a les despeses bàsiques i la necessitat de recórrer als ajuts socials

Malgrat que hi ha diversos ajuts per contribuir específicament a les despeses d'habitatge, resulten insuficients per la quantia o per la forma de gestió i de concessió, subjecta a convocatòries. Això fa que de vegades es recorri als ajuts que gestionen els serveis socials bàsics per intentar compensar aquesta insuficiència d'ingressos.

Això, però, no resol el problema estructural de base perquè aquests ajuts no estan concebuts com un suport econòmic permanent. A més, es genera una percepció de desatenció o de desconfiança en les persones, que no només no aconsegueixen superar la situació de vulnerabilitat econòmica sinó que a més es veuen obligades a estar justificant contínuament la seva situació. Cal tenir en compte també la impossibilitat de renovar aquests ajuts en molts casos.

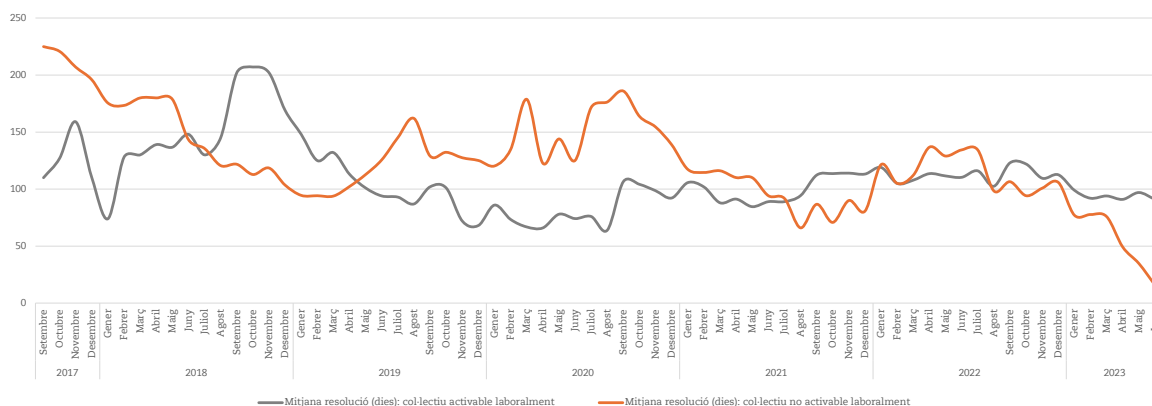
S'està reduint el temps de tramitació de l'RGC

Des que va entrar en vigor la Llei 14/2017 i es va posar en funcionament la prestació de renda garantida de ciutadania, la institució del Síndic de Greuges ha rebut al voltant de 2.000 queixes relacionades amb aquesta prestació. Gran part de les qüestions tractades tenen a veure amb la gestió de la prestació, com ara les demores en la resolució, especialment durant el primer temps del procés d'implementació de la nova prestació. **El juny de 2023, la mitjana de dies que es trigava a resoldre les peticions de l'RGC del col·lectiu laboralment activable era de 91, prop de tres mesos. Aquesta xifra encara és excessivament llarga, malgrat la lleugera millora respecte a la situació existent un any enrere (110 dies el juny de 2022).**

De fet, a partir de les queixes analitzades, es constata que s'ha reduït el temps per resoldre les sol·licituds. En canvi, es retarden excessivament les modificacions d'import o les reactivacions de la prestació després d'un període de suspensió.



Gràfic 39. Mitjana de dies de resolució de la renda garantida de ciutadania (2017-2023)



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

El 7 % de les causes de denegació de l'RGC estan relacionades amb el fet de no haver sol·licitat alguna altra prestació

La proposta de modificació de la Llei 14/2017 que està tramitant el Parlament de Catalunya incorpora una modificació que podria ser positiva, en el sentit que preveu que es comuniqui expressament a les persones beneficiàries la llista d'ajuts perquè comprovin si hi poden accedir. No es pot esperar que, davant l'existència d'una multiplicitat d'ajuts de diferents administracions i amb condicions diverses, les persones hagin d'analitzar i valorar si en poden ser beneficiaris.

Resulta lògic, doncs, que sigui l'Administració qui comuniqui a la persona a quins altres ajuts podria tenir accés. Tanmateix, seria convenient que això no es fes només mitjançant una comunicació general, anual, i telemàtica –com preveu la proposta de modificació– sinó de manera més individualitzada i adequada a les característiques i les necessitats de cada persona.

Amb relació a l'RGC, cal millorar la informació que es proporciona i el llenguatge que s'utilitza en les comunicacions escrites, i facilitar que les persones puguin posar-se en contacte directament amb els serveis encarregats de la gestió de la prestació

Quan una persona vol fer qualsevol gestió o consulta relacionada amb la prestació se la deriva a les oficines del Servei d'Ocupació de Catalunya o als serveis socials bàsics, on pot presentar documentació, fer consultes, etc. Aquesta és una dinàmica que té alguns avantatges des del punt de vista de la proximitat i la

facilitat per aconseguir visita. Tanmateix, genera un circuit que no és tan eficient com hauria de ser, perquè en no poques ocasions es donen explicacions confuses o imprecises que es podrien evitar amb una atenció més directa dels serveis que gestionen la prestació.

D'altra banda, també és important millorar el contingut de les comunicacions escrites i de les resolucions administratives. Cal utilitzar un llenguatge més clar, perquè la realitat demostra que moltes persones tenen dificultats per entendre què demana l'Administració i perquè ho demana, i això dificulta, per exemple, que responguin a requeriments de documentació o que presentin al·legacions fonamentades.

Sense deixar de banda les formalitats i les garanties del procediment administratiu, la tramitació de la prestació s'hauria d'adaptar a la realitat de les persones, per aconseguir ampliar-ne la cobertura.

2.3.2. Lluita contra la pobresa energètica: cap a uns subministraments bàsics assequibles per a tothom

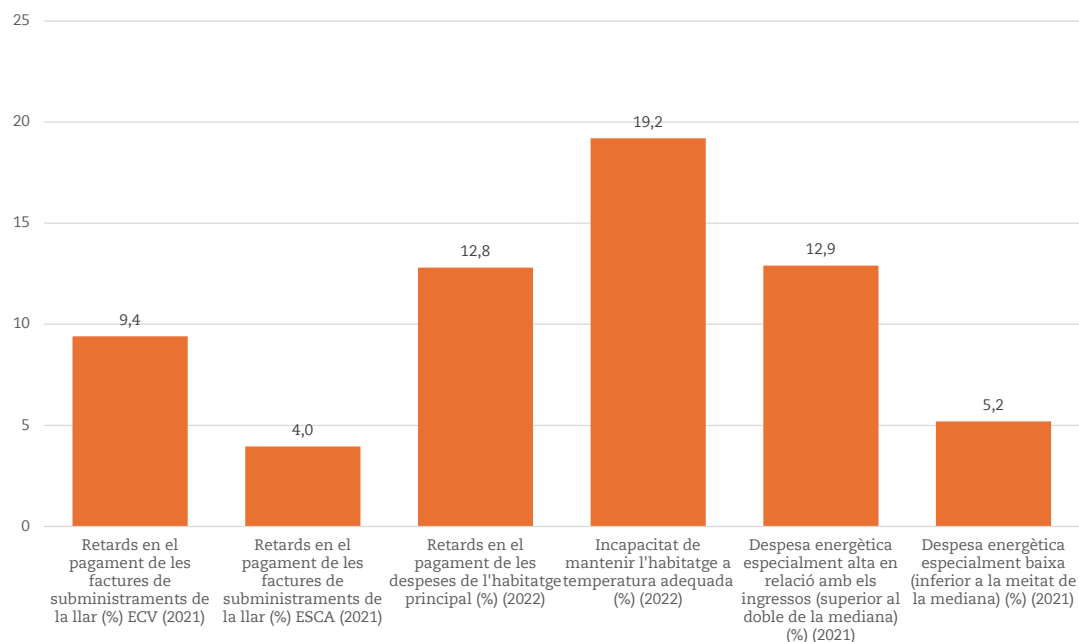
L'augment dels preus de l'energia a conseqüència, entre altres factors, de la crisi de la pandèmia de la covid-19 i de la invasió de Rússia a Ucraïna ha convertit actualment la pobresa energètica en un problema d'especial interès

Estadísticament, la pobresa energètica s'acostuma a mesurar en funció de la capacitat d'atendre amb normalitat el pagament de factures o rebuts dels subministraments, la capacitat de garantir unes condicions de confort adequades a la llar o el pes de la despesa dels subministraments d'energia en relació amb el pressupost familiar. Els principals indicadors que recullen aquestes tres dimensions conclouen que la prevalença de la pobresa energètica a Catalunya se situa entre el 5,0 % i el 20 % aproximadament:

- El 9,4 % de les persones s'endarrereixen en el pagament de les factures de subministraments, i prop del 12,8 %, en el pagament de les despeses relacionades amb l'habitatge.
- El 19,2 % de la població no pot mantenir l'habitatge a una temperatura adequada.
- El 12,9 % de les llars destinen al pagament de subministraments una part desproporcionadament alta del pressupost familiar en relació amb els seus ingressos (més del doble de la mediana estatal).
- El 5,2 % de les llars tenen una despesa en valors absoluts especialment baixa (menys de la meitat de la mediana estatal).



Gràfic 40. Indicadors de prevalença de la pobresa energètica a Catalunya (2021, 2022)

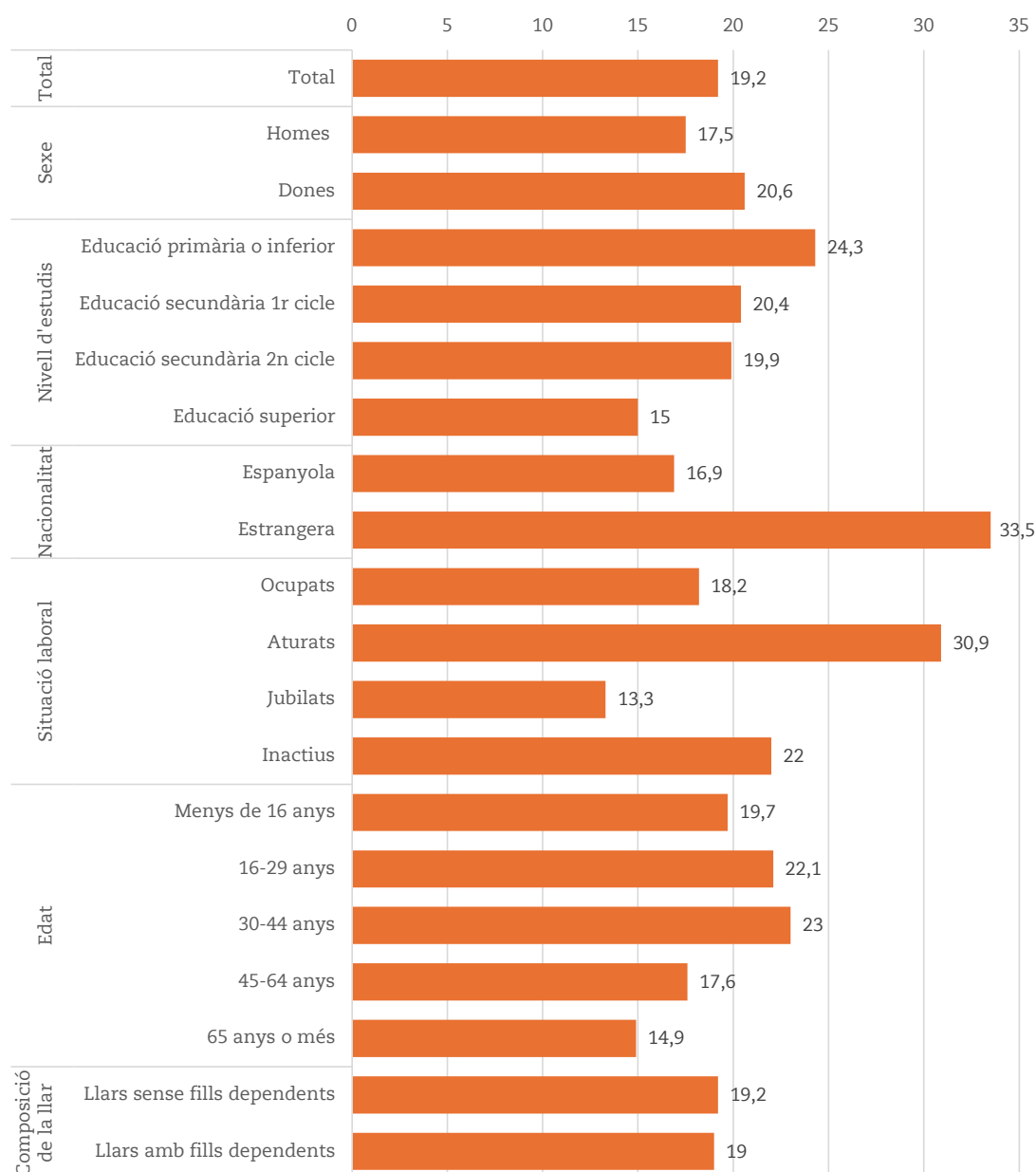


Font. Elaboració a partir de dades de l'Idescat, l'Idescat, l'Enquesta de condicions de vida (ECV), Enquesta de salut de Catalunya (ESCA) i el Ministeri per a la Transició Ecològica i el Repte Demogràfic (Actualització d'indicadors de l'Estratègia nacional contra la pobresa energètica, 2022).

Dos terços de les queixes relatives al bo social tèrmic les han presentat dones.

Per efecte de la desigualtat social, la pobresa energètica és més prevalent entre la població socialment més desfavorida. Així, per exemple, la població de nacionalitat estrangera (33,5 %) o la població aturada (30,9 %) té el doble de probabilitat de patir aquesta privació que la població de nacionalitat espanyola (16,9 %) o la població ocupada (18,2 %). Les dones, a més, tenen més dificultats per mantenir la temperatura adequada a la llar (20,6 %) que els homes (17,5 %).

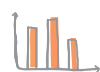
Gràfic 41. Percentatge de població que no es pot permetre mantenir l'habitatge a temperatura adequada, per perfil social a Catalunya (2022)



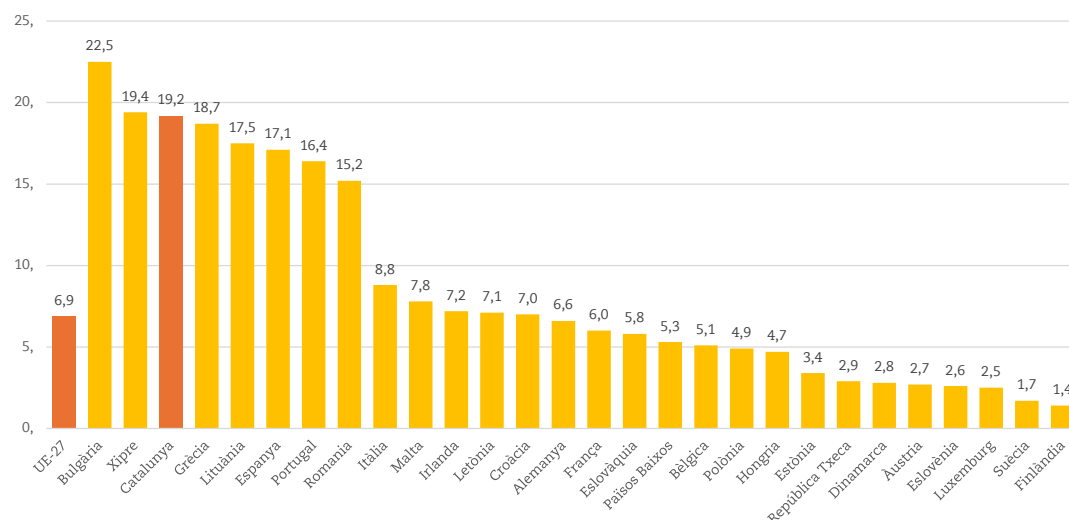
Font. Elaboració a partir de dades de l'Idescat.

L'anàlisi comparada dels nivells de pobresa energètica a escala estatal i europea assenyala que Catalunya té nivells de pobresa energètica superiors a la mitjana estatal i europea en alguns dels indicadors:

- Mentre que el 19,2 % de la població a Catalunya no té capacitat per mantenir la temperatura adequada a l'habitatge, aquesta proporció és del 17,1 % en el cas del conjunt d'Espanya i del 6,9 % en el cas de la UE.
- Mentre que a Catalunya el 12,8 % de la població té retards a l'hora de pagar les despeses relacionades amb l'habitatge, a Espanya aquesta proporció és de l'11,6 %.



Gràfic 42. Percentatge de població que no es pot permetre mantenir l'habitatge a temperatura adequada, per països europeus (2022)



Font. Elaboració a partir de dades de l'Eurostat.

Nota. Les dades de la UE-27, Dinamarca, França, Xipre, Luxemburg, Malta, Portugal, Eslovàquia i Suècia corresponen al 2021.

En part, aquests resultats es deuen a raons climatològiques i socioeconòmiques: les comunitats autònomes i els països europeus que tenen climes més càlids i nivells de riquesa més baixos tendeixen a tenir una proporció més gran de població que s'endarrereix en el pagament de factures i que té dificultats per mantenir l'habitatge a una temperatura adequada. En el cas de Catalunya, si bé les condicions climatològiques són desfavorables (temperatures més altes), el PIB per càpita se situa per sobre de la mitjana estatal i europea.

Els indicadors que mesuren la pobresa energètica a partir dels nivells de despesa energètica i aigua situen Catalunya en una millor posició respecte a la mitjana estatal.

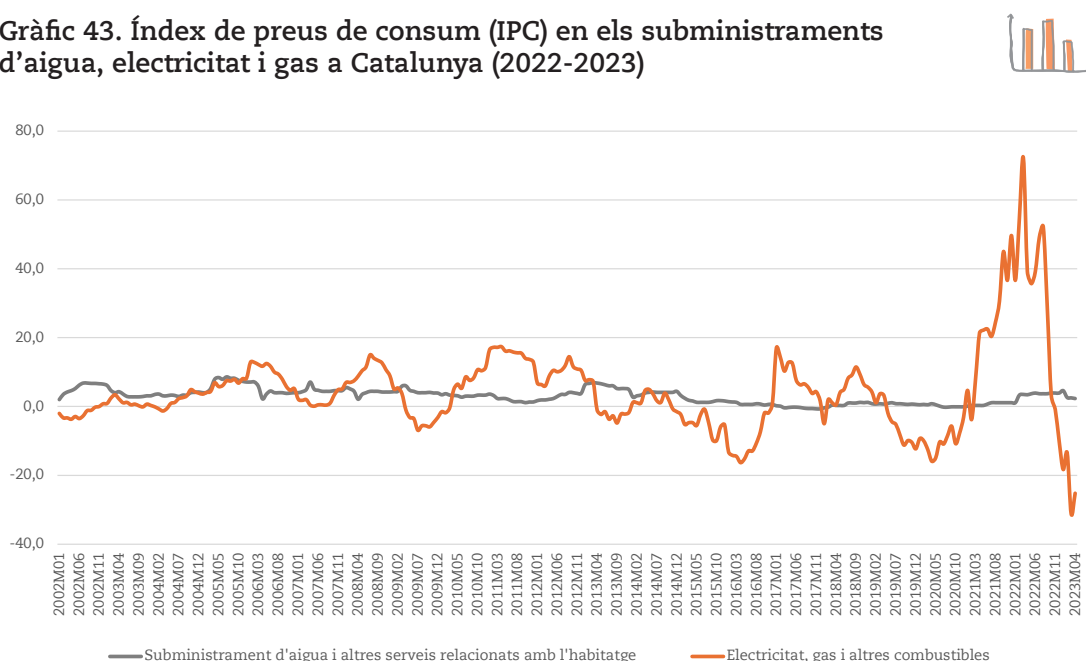
Hi ha factors de context que situen Catalunya en una posició de més fragilitat en la lluita contra la pobresa energètica

Els darrers dos anys, s'ha produït un increment dels preus de l'energia a tot el món que no tenen precedents, com a mínim en les dues darreres dècades:

- Els preus han augmentat durant l'any 2022 un 8,0 % a Catalunya, i un 2,9 % l'any 2021. En el cas del preu de l'electricitat, el gas i altres combustibles, l'IPC se situa en el 30,9 % l'any 2022, i el 23,4 % l'any 2021.

■ El preu mitjà de l'electricitat en el mercat diari ha experimentat durant l'any 2022 un increment exponencial, del 392,7 %, ha passat dels 34,0 €/MWh als 167,3 €/MWh. Tot i que a partir de març de 2022 el preu de l'electricitat ha tendit a decreixir progressivament i estabilitzar-se, el preu mitjà continua situant-se per sobre del que hi havia a començament de l'any 2021 i els anys precedents.

Gràfic 43. Índex de preus de consum (IPC) en els subministraments d'aigua, electricitat i gas a Catalunya (2022-2023)

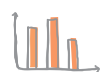


Font. Elaboració a partir de dades de l'Institut Nacional d'Estadística.

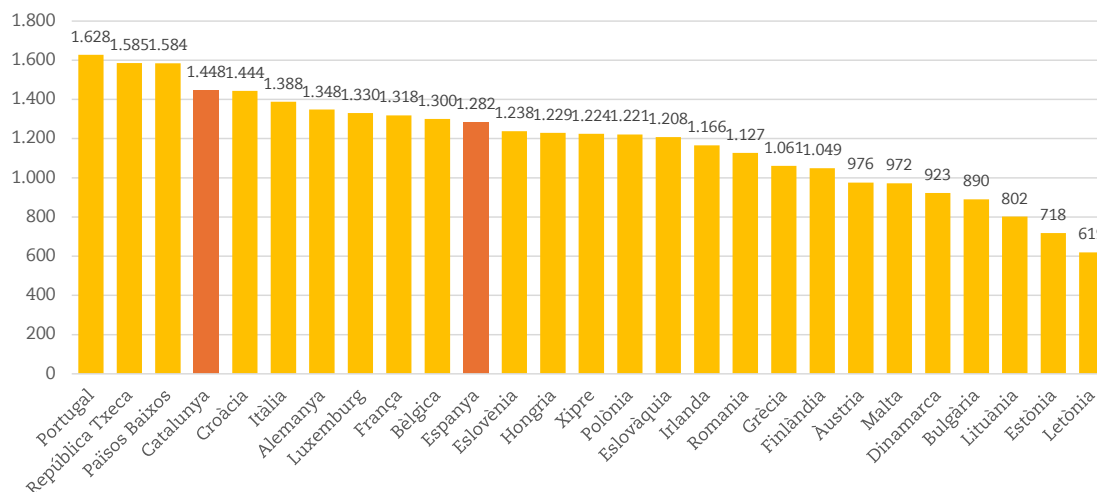
Aquest increment de preus ha augmentat la despesa anual de les llars en subministraments d'aigua, electricitat i gas:

■ Aquesta despesa (1.463,41 euros) s'ha incrementat un 6,6 % respecte a abans de la pandèmia (2019), i un 30,4 % respecte a la despesa d'abans de la crisi econòmica de 2008. Això ha afavorit que el pes de la despesa de les llars en subministraments d'energia i aigua hagi passat entre 2019 i 2021 del 4,17 % al 4,62 %.

Des d'una perspectiva comparada, Catalunya se situa entre les comunitats autònomes (només darrere de Madrid) i els països europeus (només darrere de Portugal i la República Txeca) amb una despesa de les llars en electricitat, gas i aigua més elevada.



Gràfic 44. Despesa de les llars en electricitat, gas i aigua (en PPS) per persona per països europeus (2020).



Font. Elaboració a partir de dades de l'Eurostat i de l'Institut Nacional d'Estadística (INE).

Nota. Dades segons l'estàndard de poder adquisitiu (PPS). Les dades d'Irlanda, Portugal, Finlàndia i Romania corresponen al 2015. La dada de Catalunya correspon a una estimació a partir de la despesa de les llars a Catalunya i Espanya.

Els elevats nivells de pobresa energètica a Catalunya es produeixen en un context en què **el preu de l'energia a Catalunya i a Espanya és elevat en termes comparats:**

- El preu de l'electricitat i del gas natural per a consum domèstic és més elevat a Catalunya i a Espanya que a la mitjana de la UE. El segon semestre de 2022, el preu minorista mitjà de l'electricitat a Espanya és un 18,0 % més elevat que el de la UE; i el del gas, un 38,4 % més.
- Els darrers anys, l'augment del cost de l'energia per als consumidors domèstics ha estat més accentuat a Catalunya i a Espanya que a la mitjana dels països de la UE: en el cas de l'electricitat, l'increment en el període 2020-2022 ha estat del 49,6 % a Espanya, i del 33,1 % a la UE; en el cas del gas natural, l'increment ha estat del 119,2 % a Espanya i del 76,3 % al conjunt de la UE.

Els principals indicadors que mesuren la prevalença de la pobresa energètica han presentat una tendència negativa arran de l'augment de preus de l'energia:

- La proporció de població que no es pot permetre mantenir l'habitatge a temperatura adequada s'ha duplicat en el període 2020-2022: **del 9,4 % ha passat al 19,2 % de les llars catalanes.** També ha augmentat la població que pateix retards en el pagament de les despeses relacionades amb l'habitatge i amb els subministraments de la llar.

Taula 26. Percentatge de població que no es pot permetre mantenir l’habitatge a temperatura adequada a Catalunya, Espanya i la UE-27 (2013-2022)



	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Catalunya	5,2	9,3	8,7	8,7	6,3	8,8	8,3	9,4	15,9	19,2
Espanya	8	11,1	10,6	10,1	8	9,1	7,6	10,9	14,3	17,1
UE-27	10,8	10,4	9,6	9,0	8,1	7,6	6,9	7,5	6,9	-

Font. Elaboració a partir de dades de l’Idescat i de l’Eurostat.

Els darrers anys s’han desenvolupat mesures rellevants de protecció de les persones en situació de vulnerabilitat social

Cal reconèixer l’esforç que han fet el conjunt de les administracions els darrers anys per adoptar mesures per lluitar contra el fenomen de la pobresa energètica. Destaca, per exemple, el bo social elèctric o el bo social tèrmic, les tarifes socials en el rebut de l’aigua o la possibilitat d’evitar els talls dels subministraments bàsics, la qual cosa està més garantida gràcies a l’aprovació de la Llei catalana 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per a afrontar l’emergència en l’àmbit de l’habitatge i la pobresa energètica.

Prop del 4,6 % dels consumidors fan ús del bo social (el 2,4 % per ser consumidors vulnerables severos). A Catalunya, aquesta xifra gira al voltant de les 100.000 llars (del total de 3.029.300 llars de Catalunya).

A Espanya, l’any 2022 s’ha incrementat en un 26,3 % el nombre de llars beneficiàries del bo social respecte de l’any 2018. Aquest increment ha estat especialment significatiu en el cas dels consumidors vulnerables severos, que han augmentat un 39,0 % en aquest mateix període.

A Catalunya, el bo social tèrmic beneficia 100.219 llars en situació de vulnerabilitat o risc d’exclusió social, el 3,3 % de les llars catalanes.

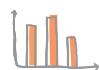
Pel que fa al servei de l’aigua i clavegueram, els ajuntaments, com a titulars del servei, tenen autonomia per establir aquestes mesures: respecte al servei d’aigua, el 42 % dels municipis tenen bonificacions i ajudes, i el 33 %, ampliacions i mesures d’estalvi (que afecten el 85 % de la població); respecte al servei de clavegueram, el 2 % dels municipis tenen ampliacions i mesures d’estalvi, i el 6 %, bonificacions i ajudes.

Pel que fa al cànon de l'aigua, la tarifa social beneficia unes 85.000 famílies a Catalunya (el 2,8 % de les llars), i els darrers anys ha incrementat la població que s'hi acull. L'Agència Catalana de l'Aigua també preveu, com a mesura d'equitat, la possibilitat d'ampliar els trams de consum del cànon de l'aigua per a les llars amb quatre membres o més, amb 370.393 persones beneficiàries.

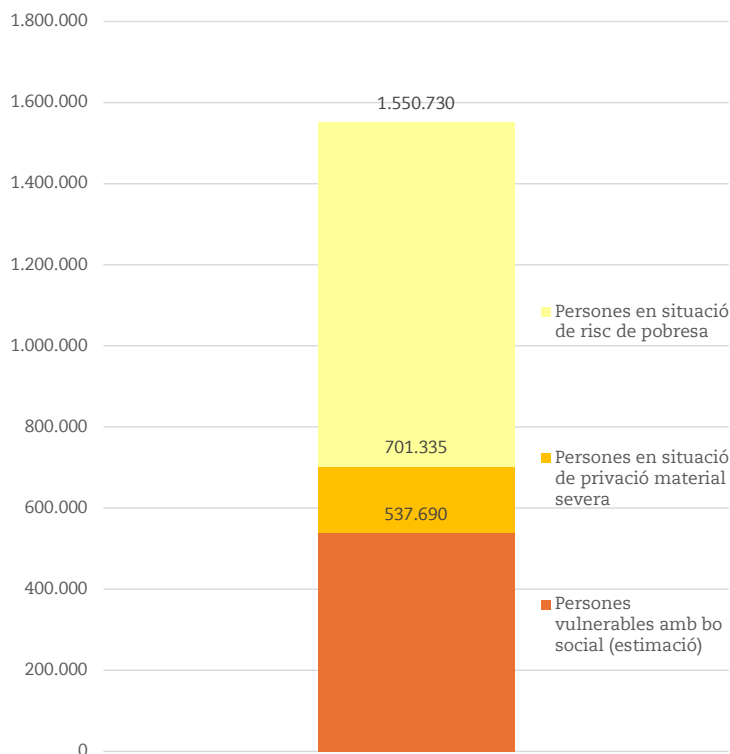
També cal reconèixer l'efecte positiu que han tingut les darreres mesures més conjunturals preses arran de la guerra d'Ucraïna, com ara reduir l'IVA de la llum i el gas o establir un topall en el preu del gas en el mercat majorista. Està previst, però, que aquestes mesures deixin d'aplicar-se al llarg del primer trimestre de 2024, quan els problemes estructurals que encareixen els preus dels subministraments possiblement no hauran desaparegut.

El bo social elèctric no arriba a una part de les famílies que es troben per sota del llindar de la pobresa

En concret, s'estima que prop de dues terceres parts de la població en situació de risc de pobresa (65,3 %) i prop d'una quarta de la població en situació de privació material severa (23,3 %) no pot accedir al bo social (gràfic 45).



Gràfic 45. Estimació de la cobertura del bo social a Catalunya (2022)



Font. Elaboració a partir de dades de l'Idescat, de l'INE (Enquesta contínua de les llars) i de la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència (CNMC).

Aquests problemes de cobertura es deuen, en part, a la manca d'informació, dificultats en la tramitació, situacions d'exclusió residencial i també al fet que una part de les famílies en risc de pobresa no compleixen el criteri de renda establert.

El llindar de renda per determinar la situació d'exclusió residencial i per assegurar la cobertura de les mesures per combatre la pobresa energètica, previst en la Llei 24/2015, és més elevat que el llindar d'elegibilitat establert per al bo social elèctric. Això pot comportar la paradoxa que persones o unitats de convivència a les quals s'ha evitat un tall de subministrament per estar en situació de pobresa energètica no tinguin dret d'accés al bo social.

A més, els descomptes ordinaris establerts del 25 % per als consumidors vulnerables i del 40 % per als vulnerables severos no són suficients per situar el pes de la factura de l'electricitat als nivells de despesa mitjana sobre el pressupost familiar (2,65 %). Sí que permeten situar el pes de la factura per sota de la mitjana els descomptes del 65 % i el 80 %, respectivament, establerts de manera excepcional fins a finals d'any, per la qual cosa la institució veu imprescindible prorrogar-los.

Cal posar de manifest també la manca de desplegament reglamentari de la Llei 24/2015, en el sentit que s'ha de regular un protocol de comunicació entre serveis socials bàsics i empreses subministradores per evitar talls a persones vulnerables. En la mateixa línia, també destaca que la Generalitat només té signat un conveni amb empreses subministradores –Endesa– per garantir que concedeixin ajuts a fons perdut o que apliquin descomptes molt notables a persones en situació de risc d'exclusió residencial.

Per acabar, també cal denunciar la manca de regulació adequada del servei d'aigua, ja que alguns reglaments municipals no aborden les problemàtiques relacionades amb els drets de les persones ni preveuen tarifes socials per a persones vulnerables.

Consum

Dades de l'informe anual 2023



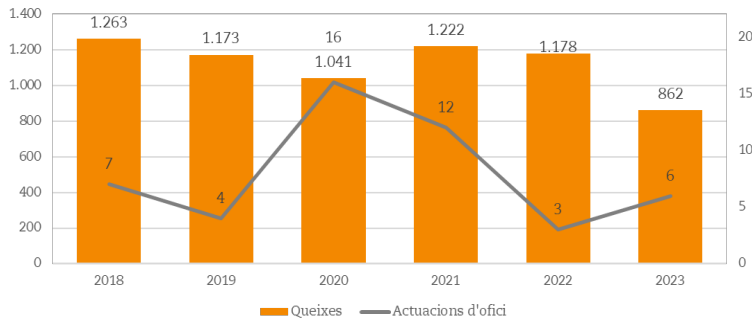
3.325 actuacions

862 (25,9 %)
Queixes

2.457 (73,9 %)
Consultes

6 (0,2 %)
Actuacions d'ofici

Evolució de les queixes i actuacions d'ofici

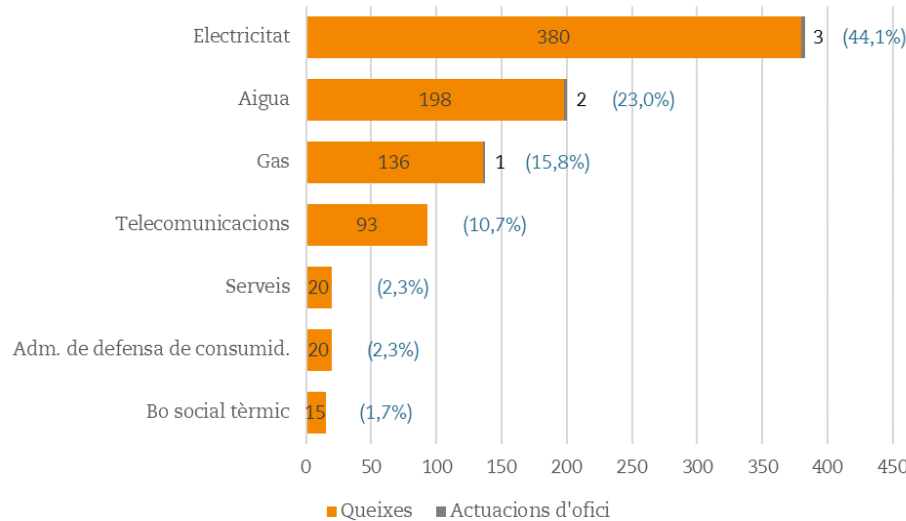


Variació respecte a l'any anterior

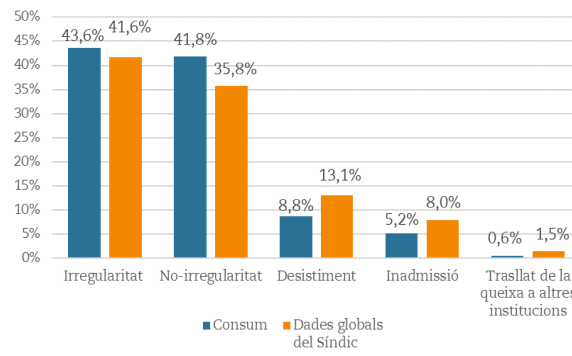


Actuacions
-26,5 %

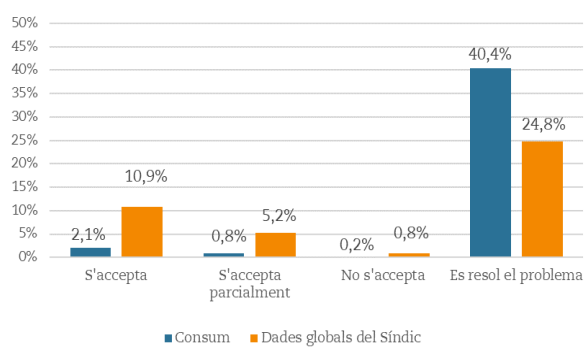
Queixes i actuacions d'ofici per tema



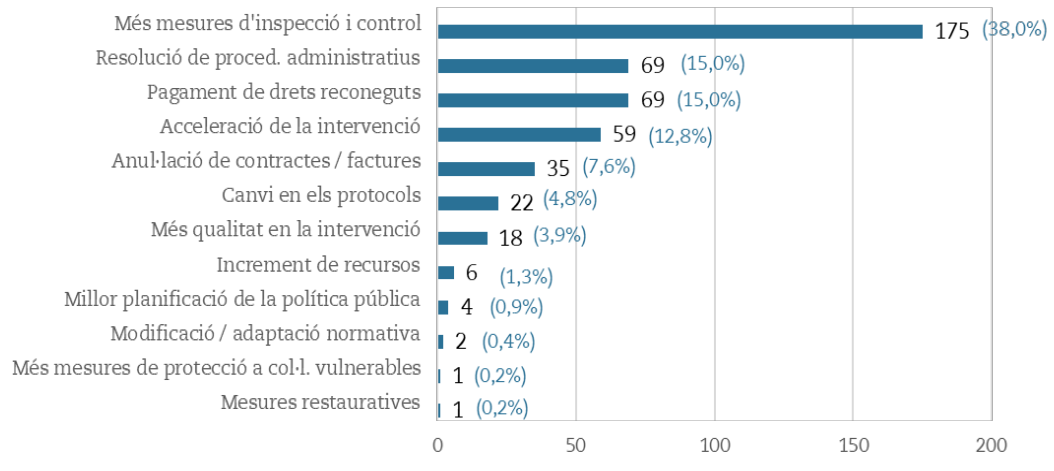
Finalització de les queixes i actuacions d'ofici tramitades el 2023



Acceptació de la resolució de les queixes i actuacions d'ofici tramitades el 2023



Compliment dels suggeriments fets pel Síndic de Greuges durant el 2023

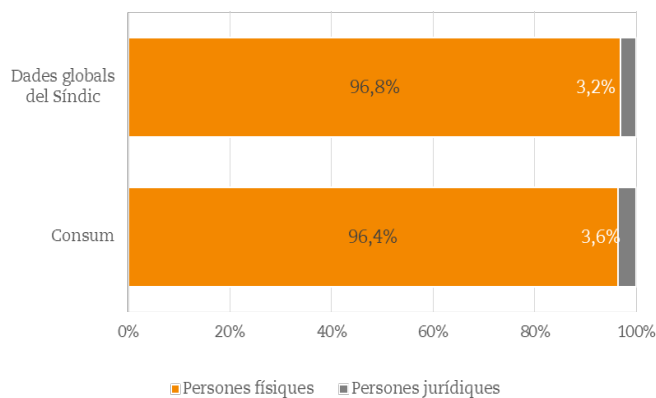


Actuacions transformadores

- ✓ A Tarragona s'ha establert un tractament tarifari excepcional per als serveis de subministrament d'aigua d'ús industrial o assimilable i per al servei de clavegueram en cas de fuites no atribuïbles a negligències dels usuaris. S'ha modificat l'Ordenança reguladora de les prestacions patrimonials de caràcter públic no tributari referent a la prestació del servei de subministrament d'aigua potable i clavegueram.
- ✓ El 29 de novembre de 2023 l'Ajuntament del Vendrell va publicar l'aprovació inicial de la modificació de l'ordenança per eliminar el requisit que, per certificar fuites d'aigua, l'instal·lador que ho faci hagi d'estar donat d'alta al municipi.
- ✓ L'octubre de 2023 el Govern va aprovar el Programa temporal de suport a l'abordatge integral de la pobresa energètica, relacionat amb l'informe La pobresa energètica a Catalunya 2023 del Síndic.

Dades sociodemogràfiques de les persones que han presentat queixa

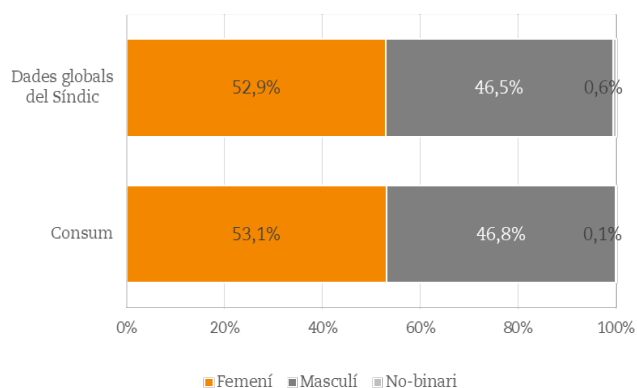
Tipologia de persones



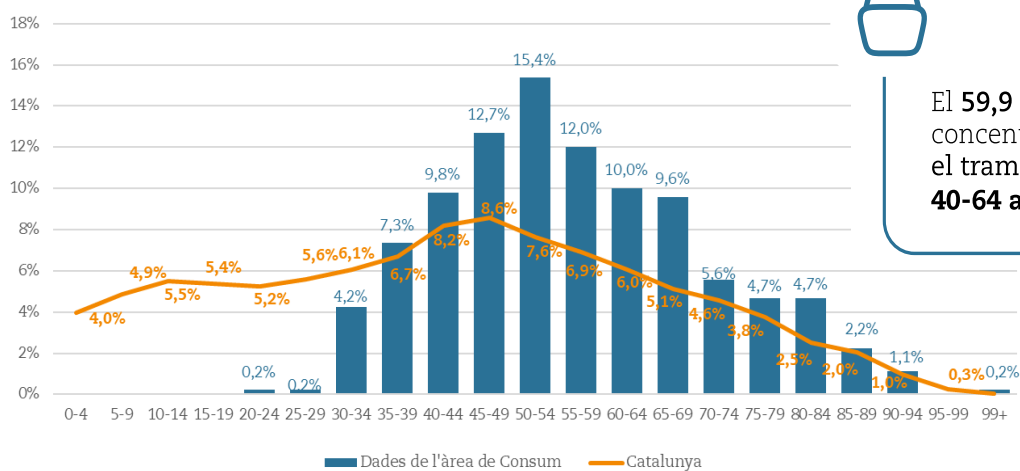
Persones físiques Per gènere



812 persones s'han adreçat a la institució



Persones físiques Per edat



El **59,9 %** es concentra en el tram entre **40-64 anys**

2.3.3. Model d'intervenció dels serveis socials: cap a l'acompanyament de les persones

La pressió assistencial creixent sobre els serveis socials municipals ha generat efectes negatius en la qualitat i la cobertura de la seva intervenció, malgrat la bona tasca desenvolupada pels professionals

En l'apartat corresponent a les polítiques de suport a les famílies, ja s'ha fet esment a la necessitat de promoure un model d'intervenció basat en l'acompanyament de les famílies amb infants a càrrec per millorar les funcions parentals dels progenitors. Aquest model d'intervenció, però, s'ha d'aplicar al conjunt de persones usuàries dels serveis socials i no només quan es produeixen situacions de risc dels infants.

La importància de promoure l'autonomia de les persones requereix una intervenció més intensiva que no sempre els serveis socials poden garantir amb els recursos de què disposen.

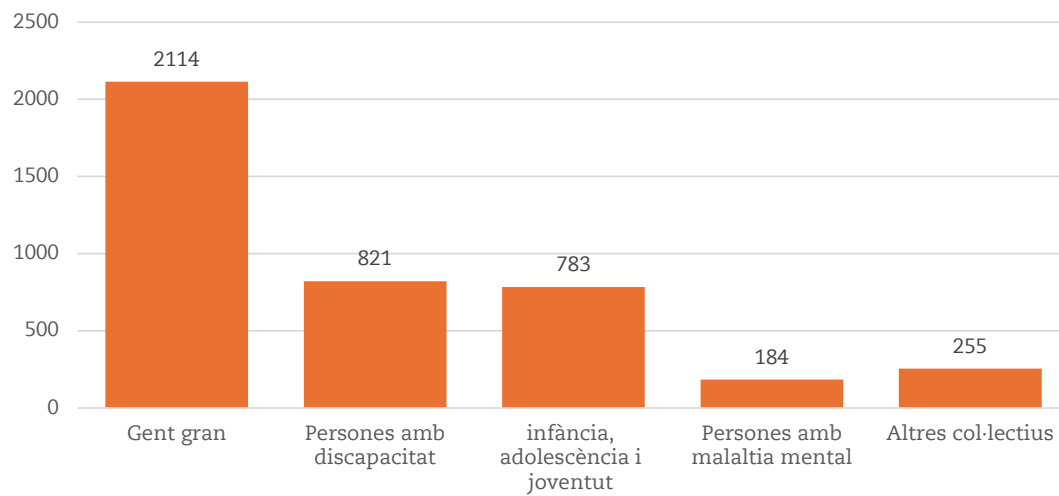
En moments en què s'incrementa la demanda, hi ha serveis socials que reestructuren la seva intervenció amb mesures de reducció de la intensitat (menys dies o menys temps disponible, per exemple), de la cobertura (menys places, per exemple) o de l'estructura organitzativa (reducció del nombre de grups, del personal que hi destinen, etc.), amb menys personalització de la intervenció.

La pressió assistencial altera en nombrosos municipis el model d'intervenció, més enfocat a respondre a l'emergència social, i limita les possibilitats dels serveis socials de desplegar un abordatge menys assistencialista i més basat en el suport i l'acompanyament de les persones.

Hi ha ajuntaments que tendeixen a incrementar la dotació de recursos a l'atenció de les situacions d'emergència social, en detriment d'altres serveis de caràcter més preventiu.

Els recursos de què disposen els serveis socials són percebuts sovint pels mateixos professionals com a insuficients. L'increment de la demanda de les persones provoca una sobrecàrrega als professionals, que dificulta les possibilitats de desenvolupar els plans de treball i donar resposta a les necessitats detectades. El volum de feina dels serveis socials fa difícil el treball amb les persones que requereixen acompanyaments i plans de treball més intensius. A tot això cal afegir-hi, a més, 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 pel treball preventiu amb la comunitat.

**Gràfic 46. Nombre de serveis per col·lectiu a Catalunya (2019)**

Font. Idescat.

Recomanació principal



El Síndic de Greuges recomana al Departament de Drets Socials que, juntament amb les administracions locals, promogui un model de serveis socials integrat i d'accés universal que s'orienti a la prevenció i a l'acompanyament, i que es fonamenti en:

■ La creació d'un sistema integrat de prestacions

- ▶ Articular un sistema integrat de prestacions econòmiques per combatre la pobresa i que situï les necessitats de les persones en el centre, com a subjectes amb dret a percebre prestacions.
- ▶ Garantir la gestió integrada de la renda garantida de ciutadania (RGC) i l'ingrés mínim vital (IMV), i promoure la compatibilitat de l'RGC amb la percepció d'altres ajuts, com ara els ajuts per al lloguer.
- ▶ Aproximar la cobertura de les prestacions econòmiques a la proporció de persones que es troben en situació de risc de pobresa o vulnerabilitat, i estudiar els criteris de prioritat i d'elegibilitat que ordenen l'accés a les prestacions amb l'objectiu d'evitar que en quedin exclosos col·lectius vulnerables (població estrangera no regularitzada, famílies en situació de pobresa moderada, etc.).
- ▶ Incorporar criteris de progressivitat, tant del llindar de renda que dona dret a la prestació com de la intensitat de la prestació atorgada, per promoure la capacitat d'adequar la intensitat de l'ajut a les condicions de vida, i establir procediments flexibles d'accés a les prestacions, per permetre l'accés a la població que experimenta canvis en la seva situació socioeconòmica al llarg de l'any.
- ▶ Equiparar la monoparentalitat a la protecció que ja reben les famílies nombroses dels poders públics en la recaptació d'impostos, en l'aplicació de bonificacions, en l'atorgament d'ajuts, etc.
- ▶ Garantir una informació adequada a les famílies que es troben en situació de pobresa i als diferents professionals sobre el sistema de prestacions econòmiques i sobre els procediments de tramitació.
- ▶ Optimitzar l'impacte de les prestacions econòmiques a través d'altres actuacions d'intervenció social que les acompanyin i que duguin a terme els diferents serveis socials, educatius i sanitaris. Si s'integren millor les actuacions de prestació de serveis i de prestació econòmica es pot contribuir a millorar-ne l'eficàcia com a instrument de lluita contra la pobresa.

■ La integració de la cartera de serveis socials

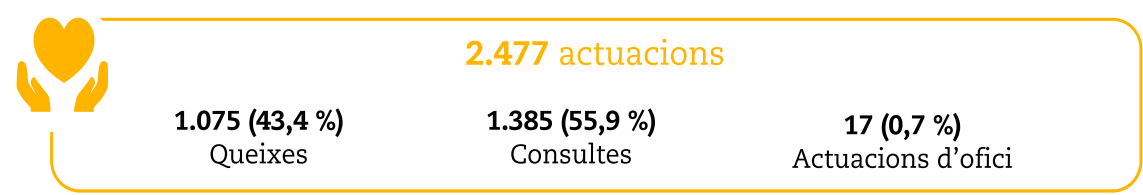
- ▶ Impulsar la revisió de la cartera de serveis socials.
- ▶ Promoure la integració dels diferents serveis i prestacions que conformen la cartera de serveis socials.
- ▶ Fomentar que els serveis socials bàsics garanteixin un acompanyament més intensiu de les persones en situació de vulnerabilitat social, per promoure la seva autonomia i capacitat per superar les desigualtats que pateixen.

■ La lluita contra la pobresa energètica

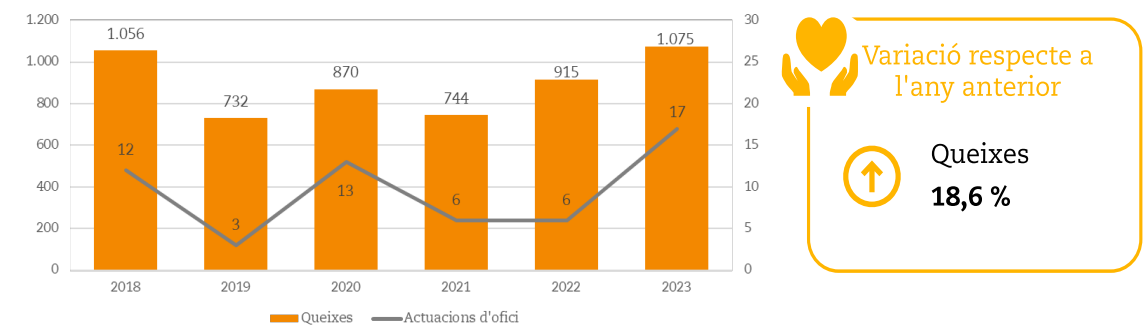
- ▶ Que l'Administració general de l'Estat desburocratitzi la tramitació del bo social elèctric i simplifiqui la documentació que cal aportar per demanar-lo; que mantingui l'IVA reduït per als consumidors vulnerables i faciliti uns models de les factures de llum i gas més clars.
- ▶ Que la Generalitat de Catalunya impulsi la signatura de convenis amb altres empreses subministradores, com Naturgy o Iberdrola; que desplegui reglamentàriament el procediment que han de seguir les empreses per garantir que no es tallen els subministraments a persones que tenen acreditada la vulnerabilitat social, i que implanti una xarxa d'oficines o punts d'assessorament per a persones vulnerables arreu del territori.
- ▶ Que les administracions locals regulin el preu de l'aigua perquè sigui assequible, aprovin reglaments del servei de subministrament d'aigua i facin factures més clares i entenedores.
- ▶ Que les empreses subministradores facilitin el pas dels consumidors vulnerables a les tarifes regulades d'electricitat i gas, reforcin la comunicació amb els serveis socials i evitin les gestions de recobriment de deutes als consumidors vulnerables.

Serveis socials

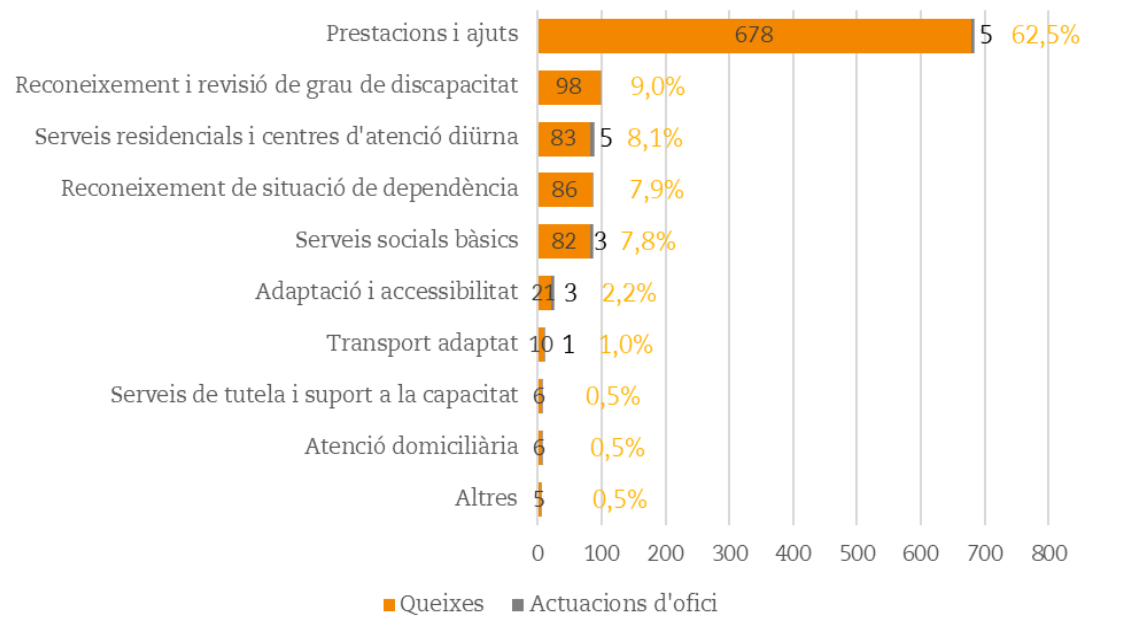
Dades de l'informe anual 2023



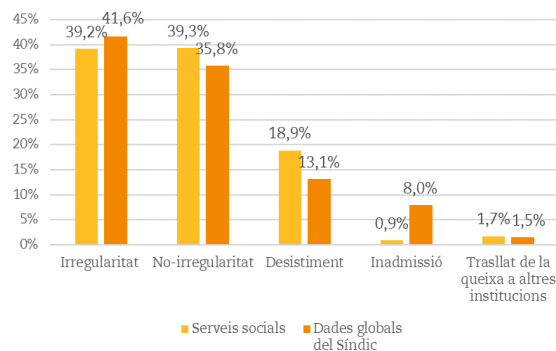
Evolució de les queixes i actuacions d'ofici



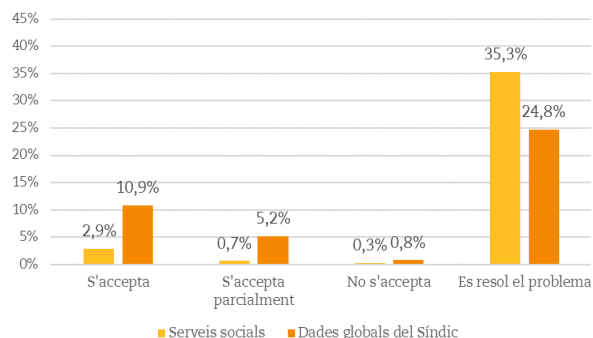
Queixes i actuacions d'ofici per tema



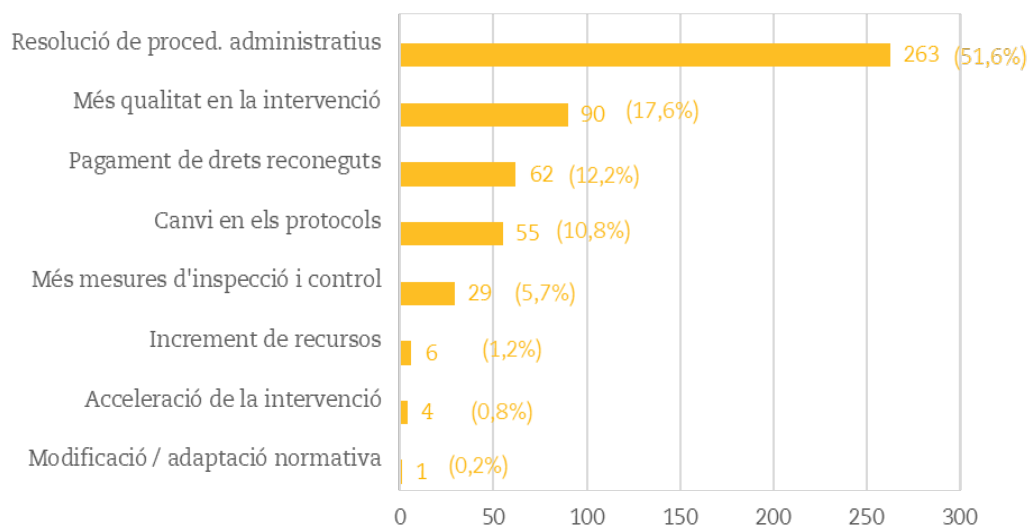
Finalització de les queixes i actuacions d'ofici tramitades el 2023



Acceptació de la resolució de les queixes i actuacions d'ofici tramitades el 2023



Compliment dels suggeriments fets pel Síndic de Greuges durant el 2023

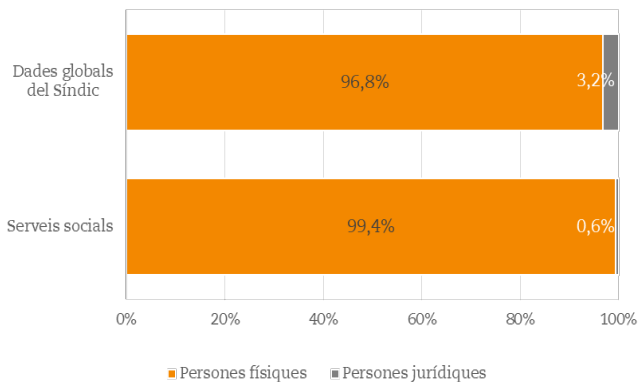


Actuacions transformadores

- ✓ L'Ajuntament de Barcelona ha començat a incorporar l'assessorament i participació de l'Institut Municipal de Persones amb Discapacitat en el disseny d'obres i instal·lacions per garantir la perspectiva d'accessibilitat universal. L'Institut Barcelona Esports ja ha iniciat aquest camí.
- ✓ El novembre del 2023 es va produir l'aprovació del Decret pel qual s'aprova el Codi d'Accessibilitat, qüestió plantejada en diverses actuacions del Síndic i prevista a la Llei 13/2014, del 30 d'octubre i que entre altres qüestions regula la utilització dels escúters de mobilitat personal en el transport públic com específicament s'havia suggerit des de la institució.
- ✓ Revisió de les ordenances municipals de circulació de diversos ajuntaments (Santa Coloma de Farners, Lloret de Mar, Caldes de Montbui o Canet, entre d'altres) per adaptar-les al Decret 97/2002 sobre la targeta d'estacionament per facilitar el desplaçament de les persones amb mobilitat reduïda. Les persones amb discapacitat amb targeta d'aparcament ara podran estacionar en zones de càrrega i descàrrega gràcies als canvis que s'han impulsat.

Dades sociodemogràfiques de les persones que han presentat queixa

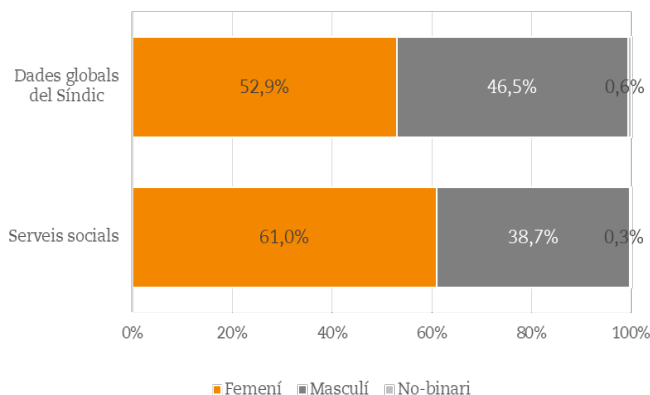
Tipologia de persones



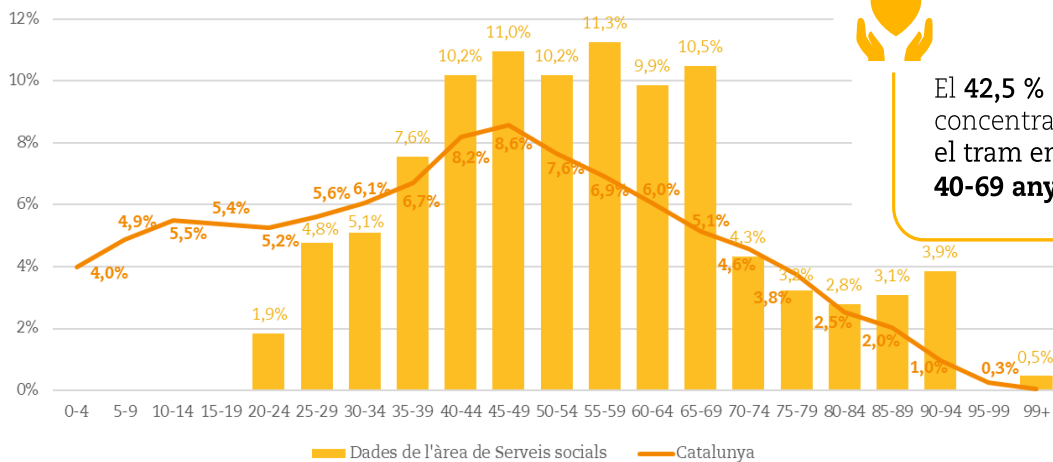
Persones físiques Per gènere



1.047 persones s'han adreçat a la institució



Persones físiques Per edat



El **42,5 %** es concentra en el tram entre **40-69 anys**

2.4. Lluita contra l'exclusió residencial: cap al ple reconeixement de l'habitatge com a dret subjectiu

D'una concepció de l'habitatge com a bé d'inversió cap a una concepció de l'habitatge com a dret subjectiu: la promoció de l'habitatge social de lloguer

La normativa vigent reconeix el dret de tota persona a accedir a un habitatge digne i adequat a la seva situació familiar, econòmica i social i a la seva capacitat funcional (art. 1 de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge).

Hi ha una concepció de l'habitatge com a bé d'inversió o d'intercanvi que condiona l'accés a l'habitatge de la ciutadania en general i, molt especialment, de les persones en situació de vulnerabilitat. Cal avançar cap a una concepció del dret a l'habitatge com un dret subjectiu, inherent a la condició humana, exigible en via administrativa i judicial, i que comporti l'obligació de l'Administració de garantir, de forma efectiva, l'accés a un habitatge digne, adequat i accessible.

Aquesta garantia passa, entre d'altres, per la creació d'un parc d'habitatges socials suficient, estable, permanent i en règim de lloguer.

2.4.1. Increment del parc d'habitatge social per fer front a les dificultats d'accés a l'habitatge

La conjuntura econòmica actual, marcada per una inflació sobre el cost de la vida en general i sobre els preus de l'habitatge en particular, té un impacte directe sobre l'increment del risc d'exclusió residencial

A Catalunya, el segon trimestre de l'any 2023 l'índex de preus de l'habitatge (156,1, base 2015=100) va assolir els nivells més alts des d'abans de la crisi econòmica de finals de 2008, després d'una tendència creixent d'ençà de l'any 2014. Aquesta mateixa evolució s'ha constatat en analitzar l'evolució del preu del lloguer, que s'ha incrementat el 52,2 % en aquest mateix període 2014-2023 (de 539,5 a 831,43 euros) (taula 27). Malgrat que durant la pandèmia el preu mitjà del lloguer es va contenir, des del 2021 fins al primer semestre de 2023 s'ha incrementat un 17,5 %.

Aquest increment del cost de l'habitatge se situa clarament per sobre de l'evolució dels salaris. Mentre que el preu del lloguer representava el 27,1 % del salari brut mitjà mensual l'any 2014 (35,1 % del salari net), aquesta proporció ha crescut fins al 33,4 % del salari brut estimat per a l'any 2023 (43,4 % del salari net). El cost de l'habitatge sobre el salari mitjà se situa en els nivells d'abans de la crisi de 2008.

En el període 2018-2022, alhora, també va incrementar la taxa de sobrecàrrega del cost de l'habitatge, especialment per a la població en situació de risc de pobresa. A Catalunya, l'any 2022 el 40,3 % de la població en situació de risc de pobresa destina més del 40 % de la renda al pagament de les despeses de l'habitatge, inclosos els pagaments de l'habitatge i dels subministraments d'aigua, llum i gas, i descomptades les ajudes a l'habitatge. Per bé que des de l'any 2008 la taxa de sobrecàrrega s'ha moderat, els darrers cinc anys ha tornat a créixer.

La taxa de sobrecàrrega de l'habitatge a Catalunya entre la població en situació de risc de pobresa (40,3 %) és superior a la mitjana estatal (35,8 %) i europea (33,1 %) (gràfic 47).



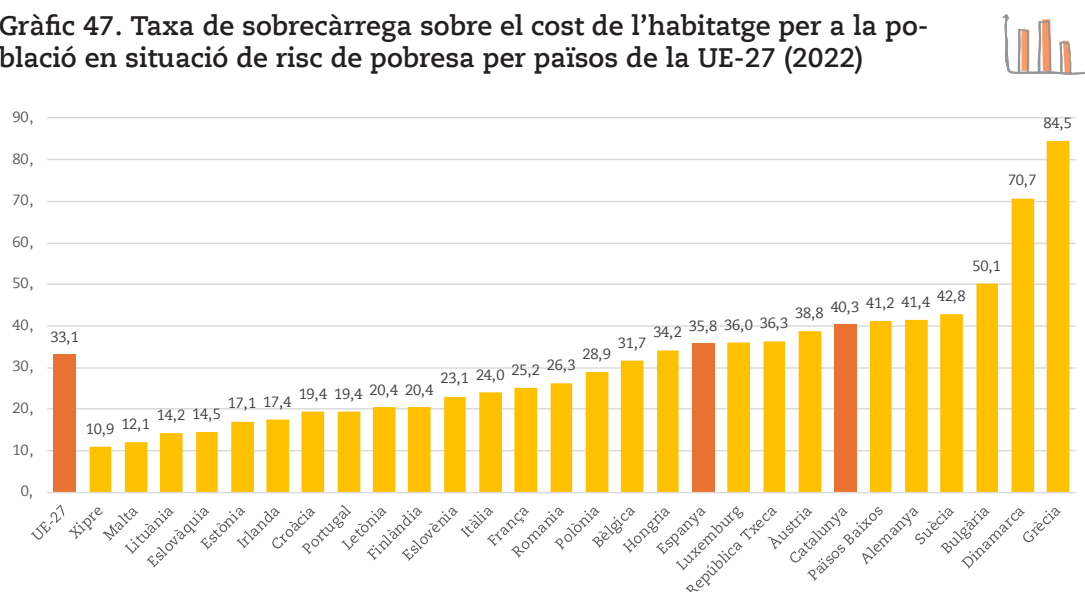
Taula 27. Evolució del cost de l'habitatge a Catalunya (2008-2023)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (gener- juny)
Índex de preus de l'habitatge (2n trimestre)	166,7	144,6	141,7	130,1	108,6	94,0	95,5	100,7	106,3	116,2	127,0	133,6	136,7	141,1	151,3	156,1
Lloguer mensual mitjà	677,99	650,33	614,55	599,16	571,22	542,18	539,54	557,50	595,66	654,83	698,36	735,36	734,33	724,09	779,84	821,43
Salari brut mensual mitjà	1.948,0	1.987,6	2.037,4	2.041,6	2.036,4	2.021,1	1.993,9	2.026,8	2.037,9	2.098,4	2.129,4	2.164,0	2.258,3	2.345,4	2.400,6 (e)	2.457,2 (e)
Salari net mitjà mensual (e)	1.524,6	1.555,6	1.591,6	1.594,9	1.590,8	1.578,9	1.537,7	1.563,1	1.571,6	1.618,3	1.640,4	1.667,0	1.739,7	1.806,8	1.849,3 (e)	1.892,9 (e)
% lloguer sobre salari brut	34,8	32,7	30,2	29,3	28,1	26,8	27,1	27,5	29,2	31,2	32,8	34,0	32,5	30,9	32,5 (e)	33,4 (e)
% lloguer sobre salari net	44,5	41,8	38,6	37,6	35,9	34,3	35,1	35,7	37,9	40,5	42,6	44,1	42,2	40,1	42,2 (e)	43,4 (e)
Taxa de sobrecàrrega del cost de l'habitatge	13,5	14,1	13,6	12,3	13,3	11	12,9	11,6	11,2	10,7	9,9	10,3	10,1	10,4	10,7	-
Taxa de sobrecàrrega del cost de l'habitatge (població per sota del 60 % de la mediana de la renda per unitat de consum)	-	-	-	-	-	46,3	50,4	50,5	42,9	38,3	34,4	36,8	34,6	39	40,3	-

Font. Agència de l'Habitatge de Catalunya (dades sobre el lloguer) i Idescat, a partir de dades de l'Enquesta d'estructura salarial (dades sobre el salari mitjà) i de l'Enquesta de condicions de vida (dades sobre la taxa de la sobrecàrrega del cost de l'habitatge).

Nota. L'abreviatura e correspon a dada estimada. El salari mitjà corresponent als anys 2022 i 2023 s'ha estimat a partir d'un creixement del 2,35 % anual, equivalent a l'increment anual mitjà experimentat en el període 2014-2021.

Gràfic 47. Taxa de sobrecàrrega sobre el cost de l'habitatge per a la població en situació de risc de pobresa per països de la UE-27 (2022)



Font. Eurostat i Idescat a partir de l'Enquesta de condicions de vida.

L'escassa oferta d'habitatges de lloguer privat a un preu assequible, juntament amb l'increment de les rendes dels lloguers, dificulta l'accés a un habitatge a persones que en el passat hi havien pogut accedir

A hores d'ara, el principal motiu de les queixes en matèria d'habitatge que arriben al Síndic de Greuges té a veure amb **la impossibilitat amb què es troben moltes persones i famílies d'accedir a un habitatge assequible** amb els escassos ingressos de què disposen, en molts casos provinents d'una prestació social.

L'elevat cost de l'habitatge es configura actualment com el **principal factor de pobresa**, perquè fa que moltes persones, també les que han pogut accedir al mercat de treball i disposen d'uns ingressos estables, no puguin assumir la despesa que comporta accedir a un habitatge.

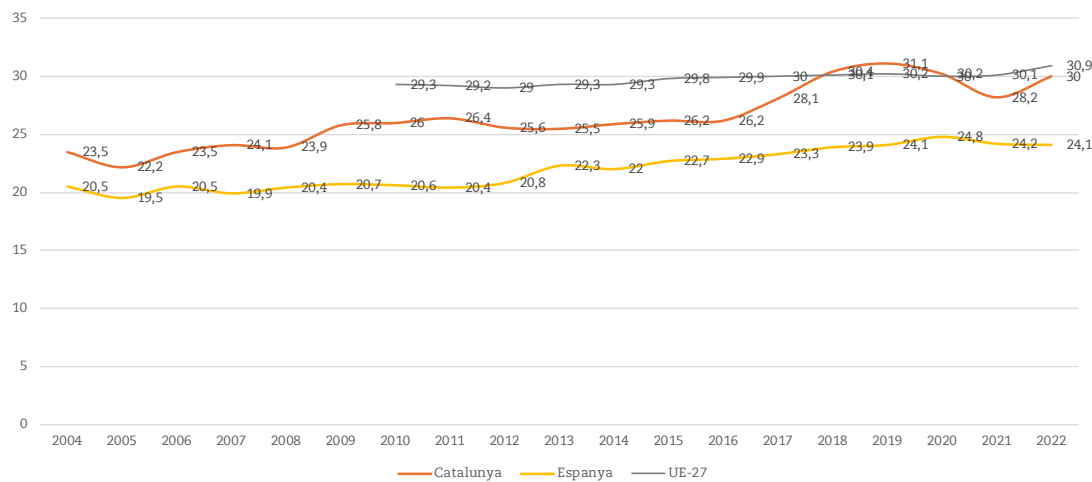
Un altre dels problemes de l'accés a l'habitatge és la dificultat d'accedir a un habitatge privat en règim de propietat, a causa de l'increment dels preus de compravenda. Aquest increment ve motivat en part per l'increment del preu dels materials de construcció, la limitació del crèdit hipotecari i l'increment dels tipus d'interès hipotecaris.

A Catalunya, el 70 % de les llars són habitatges en règim de propietat, mentre que el 30 % són de lloguer o de cessió, amb proporcions semblants a la mitjana europea (69,1 % vs. 30,9 %) i amb un pes de l'habitatge de lloguer superior a Espanya (75,9 % vs. 24,1 %). **El pes de l'habitatge de lloguer ha augmentat en 5 punts percentuals al llarg de les dues darreres dècades, i s'ha estancat els darrers cinc anys** (gràfic 48). De fet,

des del 2016, el nombre de contractes de lloguer a Catalunya s’ha mantingut més o menys estable, al voltant dels 150.000, tot i que la demografia ha augmentat un 3,6 % en aquest mateix període (taula 28).

Si prenem com a referència el cost de l’habitatge, a Catalunya només el 8,7 % de les unitats de convivència viuen en habitatges cedits o amb lloguer inferior al preu de mercat, molt lleugerament per sota de la mitjana estatal (9,1 %) i europea (10,7 %). En total, el 29,0 % de les unitats que viuen en habitatges en règim de lloguer ho fan amb lloguers per sota del preu de mercat, també per sota de la mitjana estatal (37,8 %) i europea (34,6 %) (gràfic 49).

 **Gràfic 48. Proporció de llars en habitatge de lloguer a Catalunya, Espanya i la UE-27 (2004-2022)**



Font. Idescat, INE i Eurostat a partir de l’Enquesta de condicions de vida.

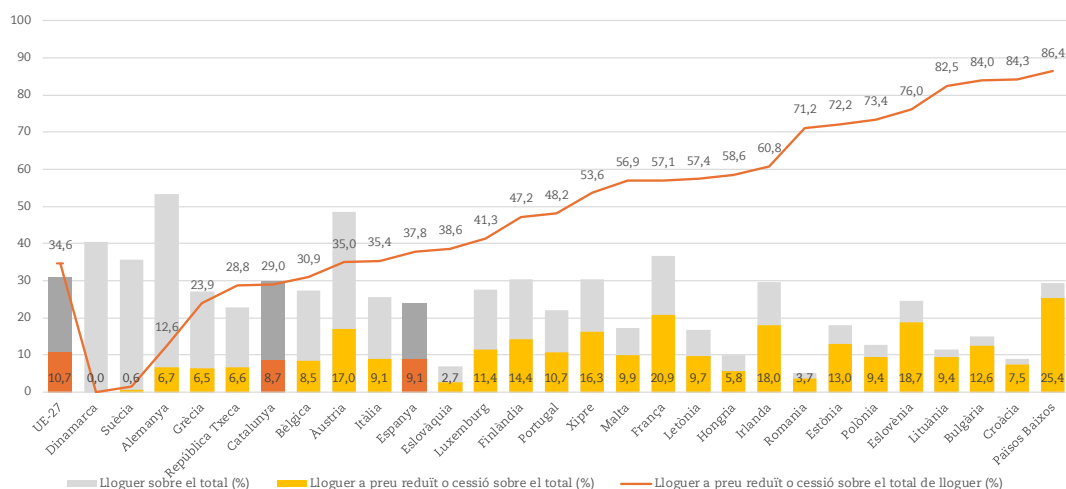


Taula 28. Contractes de lloguer a Catalunya (2016-2022)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Contractes de lloguer	142.714	156.936	167.953	162.520	135.509	167.842	152.770

Font. Agència de l’Habitatge de Catalunya.

Gràfic 49. Proporció de llars en habitatge de lloguer per països de la UE-27 (2022)



Font. Idescat i Eurostat a partir de l'Enquesta de condicions de vida.

Les persones en situació de discapacitat, les persones grans, les persones immigrades sense la situació administrativa regularitzada i les persones joves són alguns dels col·lectius amb més dificultats d'accés a l'habitatge

Segons la previsió normativa, en qualsevol promoció d'habitatges amb protecció oficial s'ha de reservar un percentatge no inferior al 3 % per a persones amb situació de discapacitat amb mobilitat reduïda (art. 99 de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge). Tot i això, les queixes rebudes mostren que **no es dona resposta suficient a les necessitats de les persones amb diversitat funcional i mobilitat reduïda**, les quals tenen més dificultats per accedir a un habitatge perquè hi ha molt poca oferta d'habitatges adaptats.

També cal donar una resposta més àgil a la necessitat de les persones que es troben en una situació de discapacitat sobreenvenida després d'haver accedit a un habitatge social i que necessiten canviar el seu habitatge per un que estigui adaptat a la seva situació de mobilitat reduïda.

Així mateix, **els escassos ingressos econòmics de què sovint disposen les persones d'edat avançada, generalment provinents de pensions de jubilació o de discapacitat, dificulten el seu accés a un habitatge**. A més, aquest col·lectiu també veu agreujada la possibilitat d'accedir a recursos públics en matèria d'habitatge, com ara els ajuts per al lloguer, per raó de la bretxa digital i per les dificultats per fer els tràmits corresponents. Alhora, no hi ha prou habitatges per donar resposta a les necessitats específiques d'aquest col·lectiu, com per exemple habitatges amb serveis per a la gent gran o programes de llars compartides.

Les persones immigrades que no tenen regularitzada la seva situació administrativa es veuen directament excloses de la possibilitat d'accedir a un habitatge social, sigui a través del Registre de sol·licitants d'habitatge amb protecció oficial (RSHPO), sigui a través de les mesures d'emergència. La invisibilitat absoluta de la situació d'exclusió social i residencial en què es troben aquestes persones requereix l'adopció de polítiques públiques decidides per donar solució a una realitat que no es pot obviar. Val a dir que, al marge de la seva situació administrativa, les persones de nacionalitat estrangera estan inscrites en més proporció a l'RSHPO (29,0 ‰ per cada 1.000 habitants majors de divuit anys en el cas de la població extracomunitària) que les persones de nacionalitat espanyola (13,2 ‰) (taula 29).

Les persones joves també tenen un pes més gran entre els sol·licitants inscrits a l'RSHPO (17,3 ‰ per cada 1.000 habitants de divuit a trenta-cinc anys) que la mitjana (14,4 ‰), i també tenen més pes entre els beneficiaris dels ajuts per al pagament del lloguer (15,4 ‰) que la mitjana (10,5 ‰).

En el cas de les persones joves, la precarietat i la temporalitat del mercat laboral, uns ingressos econòmics limitats i els elevats preus de l'habitatge condicionen el seu dret a l'emancipació. Segons dades de l'Eurostat corresponents a l'any 2022, l'edat mitjana d'emancipació a Espanya era de 30,3 anys, mentre que la mitjana de la Unió Europea era de 26,4 anys. Val a dir que Catalunya és la comunitat autònoma amb una taxa d'emancipació de la població jove de setze a vint-i-nou anys més elevada (20,2 %), per sobre de la mitjana estatal (15,3 %), però clarament per sota de la mitjana de la Unió Europea (31,9 %).

Perspectiva de gènere

Les dificultats d'accedir a l'habitatge i el risc de pèrdua de l'habitatge de les famílies monoparentals i de les dones en situació de violència masclista

El 57,0 % de persones inscrites en el Registre de sol·licitants d'habitatge amb protecció oficial (RSHPO) són dones, i el 54,3 % de persones beneficiàries dels ajuts per al pagament del lloguer, també. Per cada 1.000 habitants majors de divuit anys inscrits en l'RSHPO, hi ha més dones que homes (16,3 ‰ vs. 13,0 ‰), i també hi ha més dones beneficiàries dels ajuts (11,1 ‰ vs. 9,8 ‰) (taula 29).

El 6,9 % (5.997) de les sol·licituds fetes a l'RSHPO són de famílies monoparentals. A Catalunya, més del 80 % de les famílies monoparentals tenen la mare a càrrec dels infants. Aquestes famílies tenen més dificultats perquè tenen més risc de pobresa i pateixen més les desigualtats en l'accés al mercat de treball i en les condicions d'ocupació (les dones tenen taxes d'atur més elevades i salaris més baixos, fonamentalment).

L'especial situació de vulnerabilitat i de risc en què es troben les dones en situació de violència masclista requereix una valoració prioritària de la seva situació en l'accés als recursos públics en matèria d'habitatge, sigui perquè es troben en situació de precarietat econòmica a causa de la situació de violència masclista, sigui perquè l'accés a un habitatge els és necessari per recuperar-se.

Taula 29. Perfil social dels sol·licitants d'habitatge amb protecció oficial i dels beneficiaris dels ajuts per al pagament del lloguer a Catalunya (2023)



	Sol·licitants inscrits a l'RSHP	Per 1.000 hab. majors de divuit anys	Ajuts per al pagament del lloguer	Per 1.000 hab. majors de divuit anys
Nacionalitat espanyola	71.028	13,2	-	-
Nacionalitat estrangera	23.544	22,3	-	-
Extracomunitaris	23.204	29,0	-	-
Total	94.572	14,7	67.354	10,5
Homes	40.554	13,0	30.741	9,8
Dones	53.769	16,3	36.563	11,1
No-binari	259	-	50	-
Total	94.323	14,7	67.354	10,5
Menys de 35 anys	25.605	17,3	22.908	15,4
De 35 a 64 anys	55.797	16,2	33.646	9,8
Més de 64 anys	11.170	7,4	10.800	7,2
Total	92.572	14,4	67.354	10,5

Font. Agència de l'Habitatge de Catalunya.

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

Any rere any la institució del Síndic de Greuges constata que les polítiques públiques que promouen l'accés a l'habitatge de la població socialment vulnerable no donen resposta a la demanda que hi ha, ja sigui d'habitatge amb protecció oficial o d'habitatge social.

A Catalunya, a finals de juny de 2023 hi havia 39.095 habitatges destinats a polítiques socials gestionats per les diferents administracions públiques o entitats sense ànim de

El 41 % de les queixes en matèria d'habitatge són sobre l'accés a l'habitatge social.

lucre. Això només representa l'1,0 % dels habitatges familiars (l'1,3 % dels habitatges familiars principals), quan la mitjana de països europeus és molt superior.

Tot i que en el període 2016-2023 s'ha incrementat un 19,0 % el nombre d'habitatges destinats a polítiques socials, especialment pel que fa al parc públic de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya (AHC), aquesta provisió continua sent insuficient per atendre les necessitats existents.



Taula 30. Evolució del nombre d'habitatges destinats a polítiques socials a Catalunya (2016-2023)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (juny)
Parc públic	14.728	15.255	15.570	16.668	17.019	17.357	17.791	18.012
Habitatges cedits per entitats financeres i particulars, i llogats pel programa Reallotgem	2.233	2.823	3.178	3.772	3.734	3.820	4.083	4.066
Habitatges inclosos dins la Xarxa de Mediació per al Lloguer Social	8.424	8.675	8.578	8.424	8.248	8.019	7.968	8.087
Fons d'habitatges social	7.458	7.766	7.879	7.928	8.061	8.245	8.587	8.930
Total	32.843	34.519	35.205	36.792	37.062	37.441	38.429	39.095

Font. Agència de l'Habitatge de Catalunya.

La insuficiència d'habitatges destinats a polítiques socials es constata en comprovar que el juny de 2023 hi havia 39.095 habitatges destinats a polítiques socials, en contrast amb les 94.572 sol·licituds inscrites a l'RSHPD de Catalunya el setembre de 2023.

L'RSHPD és una eina molt útil d'informació de la demanda d'habitatge social a Catalunya. Al llarg de la darrera dècada, ha anat creixent el nombre de persones que s'inscriuen en aquest registre, fins al punt de doblar-se en el període 2014-2022, quan va passar de les prop de 16.500 persones de 2014 fins a les 37.909 de 2022 (taula 31).



Taula 31. Sol·licitants d'habitatges amb protecció oficial a Catalunya (2014-2023)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (set.)
Persones inscrites en l'RSHPD	76.852	83.347	96.087	115.634	125.426	137.626	141.070	84.442	86.876	94.572
Nombre de persones que s'han inscrit en l'RSHPD	16.496	21.269	26.929	28.969	26.032	29.958	18.800	34.275	37.909	-

Font. Agència de l'Habitatge de Catalunya.

La conseqüència de la manca d'un parc d'habitatges socials suficient és que les principals vies d'accés a un habitatge social, que són l'RSHPO i les meses d'emergències, no poden donar resposta a les necessitats actuals.

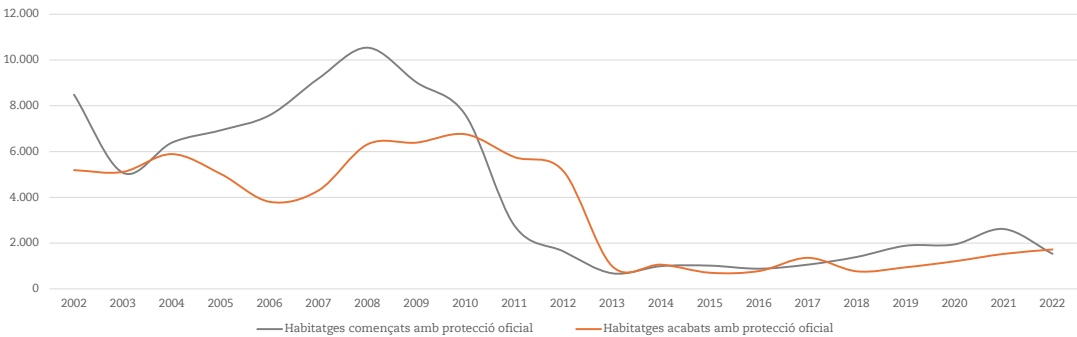
L'RSHPO ha esdevingut un instrument ineficaç per donar resposta a la demanda actual d'habitatge social a causa de l'increment de la demanda

Les queixes rebudes evidencien que hi ha persones que, malgrat que fa anys que estan inscrites a l'RSHPO, encara no han pogut accedir a un habitatge protegit.

La necessitat de donar resposta al gran nombre de situacions d'emergència ha comportat que els habitatges socials disponibles s'adjudiquin a través de les meses d'emergències i no mitjançant l'RSHPO.

L'any 2022 es van formalitzar 37.909 noves sol·licituds d'habitatge amb protecció oficial però només es van acabar de construir 1.723 habitatges d'aquest tipus (i se'n van començar a construir 1.530). Si bé sembla que l'any 2023 va augmentar lleugerament aquesta provisió, perquè el primer semestre se n'han acabat de construir 1.026 (i se n'han començat 1.276), la provisió d'habitatges amb protecció oficial continua sent baixa en relació amb la demanda existent, i especialment baixa respecte als nivells que hi havia just abans de la crisi de 2008 (gràfic 50).

Gràfic 50. Habitatges de protecció oficial començats i acabats a Catalunya (2022-2022)



	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Habitatges començats amb protecció oficial	8.488	5.073	6.390	6.932	7.592	9.201	10.542	9.027	7.602	2.767	1.638	678	992	1.013	879	1.057	1.394	1.884	1.943	2.615	1.530
Habitatges acabats amb protecció oficial	5.186	5.109	5.887	5.020	3.803	4.303	6.315	6.388	6.753	5.759	5.147	992	1.059	706	780	1.358	768	945	1.207	1.529	1.723

Font. Agència de l'Habitatge de Catalunya.

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

Al llarg de les darreres dècades s'ha impulsat públicament la promoció d'habitatges protegits en règim de propietat i amb una limitació temporal del règim de protecció oficial, de manera que, un cop extingit el període de qualificació dels habitatges perquè ha transcorregut el temps establert, els habitatges han passat a formar part del mercat lliure, i els propietaris privats que els havien adquirit s'han atribuït una plusvàlua derivada de l'increment del preu de l'habitatge, a càrrec d'un finançament públic.

En altres casos, ha estat la mateixa Administració qui ha venut els seus habitatges protegits en el moment en què aquests han quedat lliures, i això ha evitat la consolidació d'un parc d'habitatges socials.

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) (taula 32).



Taula 32. Construcció d'habitatges amb protecció oficial en el període 1993-2022 per tipologia (2022)

	Total	% Promotor públic		%
Total d'habitatges protegits	119.505	-	-	-
Habitatges acabats de promoció pública (sense qualificar) 1993-2022	12.289	-	-	-
Total d'habitatges amb protecció oficial	107.216	100,0	42.154	100,0
Compravenda	71.154	66,4	24.209	57,4
Lloguer	27.697	25,8	16.327	38,7
Allotjaments	350	0,3	11	0,0
Venda/lloguer	8.015	7,5	1.607	3,8

Font. Agència de l'Habitatge de Catalunya.

L'Administració s'ha d'implicar en la promoció d'habitatges en règim de lloguer destinats als col·lectius de persones que més necessitat tenen d'accedir a un habitatge. Ha de donar compliment, doncs, al mandat estatutari (art. 47 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya) que obliga els poders públics a facilitar l'accés a l'habitatge mitjançant la generació de sòl i la promoció d'habitatge públic i protegit, amb una atenció especial als joves i als col·lectius més necessitats.

Cal que el **termini de qualificació dels habitatges amb protecció oficial sigui indefinit**, per evitar la patrimonialització de les plusvàlues que es poden generar amb la venda d'habitatges quan s'extingeix el règim de qualificació de l'habitatge. En aquest sentit, convé reconèixer molt positivament la reforma legislativa que a Catalunya introdueix el Decret llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge, pel que fa a la durada de la qualificació dels habitatges amb protecció oficial i a la limitació de les possibilitats de desqualificació dels habitatges protegits, que posteriorment també ha recollit la recent Llei estatal 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge.

S'ha avançat en l'exercici dels drets de tanteig i retracte, tot i que l'Administració encara no els ha utilitzat prou

La qualificació d'un habitatge com a protegit comporta que queda subjecte als drets d'opció i retracte en favor de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, que pot exercir en benefici propi, del municipi o dels promotors públics. Així mateix, arran de l'aprovació del Decret llei 1/2015, de 24 de març, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària, la Generalitat de Catalunya també té dret d'adquisició preferent, en benefici propi, del municipi o d'altres entitats, amb relació a la transmissió d'habitatges adquirits en processos d'execució hipotecària situats en municipis de demanda residencial forta i acreditada. Això, sens perjudici de la possibilitat que també tenen els municipis de declarar àrees subjectes als drets de tanteig i retracte amb relació als objectius dels plans locals d'habitatge i d'incrementar el parc d'habitatges vinculats a polítiques socials.

L'exercici d'aquests drets d'adquisició preferent ha estat infrautilitzat, sobretot per l'Administració local, tot i ser una gran eina no només per incrementar el parc d'habitatges socials, sinó també per afavorir la mixtura social en l'adjudicació dels habitatges protegits i per lluitar contra processos de gentrificació i de segregació urbana.

En el cas de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, **durant l'any 2022 l'AHC ha incorporat al parc públic un total de 447 habitatges provinents de l'exercici del dret de tanteig**, lleugerament per sobre del nombre d'habitatges adquirits l'any 2021 (391). Durant el primer semestre de 2023, s'han incorporat 205 habitatges més mitjançant aquest procés. En total, l'any 2022 hi ha 3.544 habitatges en el parc públic administrat per l'AHC procedents de tanteig i retracte.

L'Administració ha de destinar a lloguer social els habitatges privats desocupats

Els propietaris d'habitatges tenen una sèrie de drets però també de deures, entre els quals figura el deure d'exercir el dret de propietat garantint-ne la funció social. **La normativa vigent disposa que hi ha incompliment de la funció social de la propietat d'un habitatge o d'un edifici d'habitatges quan estiguin desocupats de forma permanent i sense causa justificada durant un termini de més de dos anys.**

El juny de 2023, hi havia 30.076 habitatges buits inscrits en el Registre d'habitatges buits i d'habitatges ocupats sense títol habilitant, que és un registre de caràcter administratiu on s'han d'inscriure els habitatges adquirits en un procés d'execució hipotecària o mitjançant compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària que es trobin buits o que estiguin ocupats sense títol habilitant.

Davant aquesta situació, l'Administració hauria d'analitzar degudament quines són les causes que donen lloc a la situació de desocupació, de manera que es puguin oferir les mesures de foment adients en cada cas (ajuts per a la rehabilitació i adequació dels habitatges, suport jurídic per a la regularització de qüestions legals, cessió de l'habitatge a les borses de lloguer, entre d'altres).

Ara bé, en els casos en què la situació de desocupació permanent de l'habitatge es mantingui sense causa justificada després que l'Administració hagi ofert les mesures de foment necessàries, cal també que l'Administració apliqui, de forma decidida, les mesures d'intervenció administrativa que preveu la normativa vigent per declarar la situació anòmala de l'habitatge i requerir el propietari perquè corregeixi la situació. Cal garantir que l'habitatge constitueixi la residència de persones, i advertir que si no es així es podran adoptar mesures d'execució forçosa i incoar un expedient sancionador.

Malgrat l'elevat nombre d'habitatges buits, les borses de lloguer social només disposen de prop de 1.500 habitatges, a causa de les reticències dels propietaris

Els programes de borses de lloguer, que parteixen de la cessió d'habitatges de titularitat privada que estan desocupats en favor de l'Administració perquè els destini a lloguer social, haurien de constituir un instrument de gran utilitat per afavorir l'accés a un habitatge assequible.

L'elevada rendibilitat que els propietaris obtenen mitjançant el lloguer dels seus habitatges al mercat privat i, sovint, també les limitacions dels programes de borsa de lloguer pel que fa a la recuperació de rendes de lloguer impagades o la

reparació de desperfectes ocasionats als habitatges, comporten que el nombre d’habitatges gestionats per les borses no sigui elevat. En concret, l’any 2022 hi havia 1.486 habitatges llogats a través de les borses de lloguer social (taula 33).

Cal superar la desconfiança que els propietaris encara tenen envers la possibilitat de cedir a l’Administració els seus habitatges, oferint unes mesures de foment suficients: millorar les garanties de cobrament o de reparació dels desperfectes, atorgar ajuts per a la rehabilitació i l’adequació dels habitatges o reconèixer beneficis fiscals amb relació a l’impost sobre béns immobles, per exemple.

Taula 33. Habitatges llogats a través de borses d’habitatge de lloguer social a Catalunya (2014-2022)



	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Habitatges llogats a través de les borses d’habitatge de lloguer social	2.104	1.683	1.439	1.415	1.524	1.526	1.143	1.490	1.486

Font. Agència de l’Habitatge de Catalunya.

La Sareb ha formalitzat diversos acords de cessió d’habitatges per al lloguer social amb la Generalitat de Catalunya i amb diversos ajuntaments, però encara queda una part important d’habitatges susceptibles de ser cedits amb destí a polítiques socials

L’Administració hauria de treballar també amb la finalitat d’assolir amb els grans tenidors acords de cessió dels habitatges en favor de l’Administració per destinar-los a lloguer social, com a via per incrementar el parc d’habitatges socials i garantir al mateix temps que els habitatges es conserven adequadament i que se’n fa ús.

Des que es va crear la Sareb, l’any 2012, aquesta institució ha demanat que almenys un 30 % del parc d’habitatges que aquesta empresa va rebre d’entitats financeres que havien estat rescatades amb diners públics fos destinat a lloguer social.

L’octubre de 2023, la Sareb disposava a Catalunya de 13.862 habitatges, 3.201 dels quals eren habitatges de lloguer social i 1.540 estaven cedits a les administracions públiques. Més de 1.500 habitatges de la Sareb estan ocupats per persones que no han arribat a un acord amb l’entitat per definir un lloguer social.

El Pla estatal per a l’accés a l’habitatge 2022-2025, aprovat pel Govern de l’Estat, recull, per primera vegada, la posada a disposició d’habitatges de la Sareb en favor de les administracions autonòmiques i locals.

El setembre de 2023, l'AHC gestionava 3.466 habitatges cedits per entitats financeres, deu vegades més que l'any 2014 (taula 34).



Taula 34. Nombre d'habitatges cedits a l'AHC per entitats financeres per conveni a Catalunya (2014-2023)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (set.)
Habitatges d'entitats financeres cedits a l'AHC per conveni	225	859	1.825	2.458	2.837	3.441	3.427	3.403	3.446	3.466

Font. Agència de l'Habitatge de Catalunya.

Manca una diagnosi i un acord de país que impliqui tots els agents que intervenen en l'àmbit de l'habitatge

Per establir les bases d'unes polítiques d'habitatge més estructurals i a llarg termini que permetin donar resposta a les necessitats de les persones, i sens perjudici de la necessitat d'atendre les necessitats d'habitatge més immediates, com ara les situacions de dificultats en el pagament del lloguer o les situacions d'emergència residencial, és imprescindible aprovar el Pla territorial sectorial d'habitatge (PTSH).

Aquest pla està previst per la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, i està pendent d'aprovació per la Generalitat de Catalunya des de fa anys. És l'instrument que ha de permetre fer una diagnosi de la situació de l'habitatge a Catalunya, tenint en compte les necessitats d'habitatge presents i futures, i concretar la resposta a la demanda d'habitatge en el territori, d'acord amb el principi de solidaritat urbana i el caràcter supramunicipal del dret a l'habitatge.

Ara bé, per donar solució a la crisi residencial actual i a les necessitats d'habitatge futures, **cal arribar també a un consens de totes les administracions i els agents que intervenen en matèria d'habitatge mitjançant un acord de país**, un pacte nacional per l'habitatge. Aquest pacte hauria d'establir grans acords en polítiques d'habitatge, urbanístiques i fiscals, de manera que es creï un marc de seguretat econòmica i jurídica en què el dret a l'habitatge sigui una prioritat.

Com a exemple, cal arribar a acords amb relació a mesures tan importants, i alhora tan controvertides, com les reserves per habitatge protegit en el sòl urbà consolidat o les mesures de control de preus dels lloguers del mercat privat.

2.4.2. Polítiques per abordar la pèrdua o el risc de pèrdua de l'habitatge habitual

Des de l'any 2021 s'està reduint el nombre de desnonaments a Catalunya, tot i que encara és una de les comunitats autònomes de l'Estat amb una prevalença de desnonaments més gran

L'any 2022 hi va haver una reducció del 8,8 % dels desnonaments en relació amb l'any 2021. Durant el primer semestre de 2023, la reducció del nombre de desnonaments ha estat del 17,3 % respecte a les xifres existents el primer semestre de l'any anterior (taula 35). Aquesta reducció es produeix en el cas de les execucions hipotecàries i en els llançaments per impagament del lloguer.

El 69 % de les queixes sobre situacions d'emergència i risc d'exclusió residencial les han presentat dones.

Taula 35. Llançaments practicats pels jutjats de primera instància a Catalunya (2020-2023)



	2020	2021	2022	2022 (1r i 2n trim.)	2023 (1r i 2n trim.)
Total	5.737	9.398	8.574	4.824	3.989
Execucions hipotecàries	1.069	1.766	1.567	837	714
Llançaments per impagament del lloguer	4.211	6.729	6.160	3.511	2.861
Altres	457	903	847	476	414

Font. Consell General del Poder Judicial.

Nota. Les dades de llançaments fan referència a habitatges però també a altres arrendaments urbans (solars, locals, etc.).

Tot i això, durant l'any 2022 a Catalunya hi va haver 8.574 desnonaments (3.989 el primer semestre de 2023), majoritàriament per impagament del lloguer.

Catalunya és la comunitat autònoma amb el nombre de desnonaments més elevat (el 22,4 % l'any 2022, el 28,8 % el primer trimestre de 2023), i se situa entre les comunitats de l'Estat amb una taxa de desnonament per habitant més elevada (110,0 per cada 100.000 habitants), només per darrere de Múrcia i les Canàries.

L'Administració ha d'adoptar una actitud més proactiva per arribar a acords de lloguer social mitjançant la mediació i l'oferiment de les garanties i els ajuts públics necessaris

Els serveis públics de mediació i d'intervenció, com el servei Ofideute de la Generalitat de Catalunya o el Servei d'Intervenció en la Pèrdua de l'Habitatge i Ocupació (SIPHO) de l'Ajuntament de Barcelona, són importants per facilitar acords que evitin la pèrdua de l'habitatge habitual en situacions de finalització

del contracte de lloguer o de dificultats en el pagament del lloguer o de les quotes hipotecàries o en situacions de desnonament, per exemple.

L'any 2022, Ofideute ha promogut 855 solucions pactades entre llogater i propietat per evitar la pèrdua de l'habitatge a persones que hi vivien. El juny de 2023, aquestes solucions pactades s'havien reduït respecte a l'any anterior (taula 36). Aquesta xifra de solucions pactades contrasta amb les elevades xifres de desnonaments: es produeix una solució pactada per cada deu desnonaments.

Aquesta és una actuació preventiva molt més efectiva, més econòmica i, sobretot, menys traumàtica per a les persones afectades, que haver de buscar una solució a una situació de pèrdua d'habitatge.



Taula 36. Actuacions per evitar l'exclusió residencial a Catalunya (2014-2023)

Ajuts	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (juny)
Ajuts al pagament del lloguer	23.343	38.299	50.380	59.919	65.281	52.073	55.420	62.574	67.354	-
Prestacions d'urgència especial	3.012	2.851	2.891	2.549	2.012	1.737	1.353	3.926	3.247	1.424
Ajuts al pagament del lloguer dels habitatges gestionats per l'AHC	3.127	4.034	5.079	5.950	6.589	6.392	5.370	5.227	5.702	4.734
Ajuts dels ens locals per als habitatges del Fons Social	-	-	692	574	706	852	1.330	1.502	1.779	-
Mediació	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (juny)
Solucions pactades. Ofideute	849	911	844	731	667	469	376	626	855	244
Habitatge d'emergència	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (juny)
Habitatges contractats per les meses d'emergència	-	-	745	1.182	894	702	648	752	951	-
Habitatges adjudicats per les meses d'emergència	579	570	758	1.139	1.182	902	473	880	835	620
Habitatges d'inclusió social	1.453	1.643	1.815	2.038	2.240	2.490	2.828	2.994	3.329	-

Font. Agència de l'Habitatge de Catalunya.

L'obligació de garantir un lloguer social a les famílies no s'està aplicant en molts casos per prevenir els desnonaments

La Llei 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica, preveu que, en els casos que estableix la normativa, abans d'interposar qualsevol demanda judicial d'execució hipotecària o de desnonament per impagament de lloguer, la titularitat de l'habitatge ha d'oferir a les persones afectades una proposta de lloguer social. Preferentment, ha d'oferir l'habitatge afectat pel procediment o, alternativament, un habitatge situat dins el mateix terme municipal, llevat que es disposi d'un informe dels serveis socials municipals que acrediti que el trasllat a un altre terme municipal no ha d'afectar negativament la situació de risc d'exclusió residencial de la unitat familiar (arts. 5.2 i 5.7).

Són molts els gran tenidors que, tot i els manaments legals i els esforços de mediació dels serveis municipals per aconseguir lloguers socials en favor de les persones que viuen en els seus habitatges, es neguen a seguir aquesta opció, malgrat la intervenció d'Ofideute. L'Administració, a manca d'eines coercitives per pressionar a favor de l'establiment de lloguers socials en els casos previstos en la llei, acaba derivant els casos a l'Agència Catalana del Consum perquè iniciï el procediment sancionador corresponent, però sense trobar una resposta per a la família, que al final es veu empesa a deixar el seu habitatge habitual.

El paper mediador de l'Administració entre les famílies vulnerables i la propietat

La mediació amb la propietat dels habitatges en els casos en què no es pot satisfer el lloguer és fonamental per prevenir la pèrdua de l'habitatge habitual de les famílies amb infants a càrrec. La garantia d'un lloguer social establerta en la Llei 24/2015 per al cas de famílies que no poden assumir les despeses del lloguer o de la hipoteca busca protegir les famílies en situacions de vulnerabilitat econòmica i residencial, especialment quan la propietat és un gran tenidor. També en els casos de venciment del contracte o d'ocupació sense títol habilitant quan es tracta de persones en situació de vulnerabilitat i habitatges de grans tenidors.

En la resta de casos exclosos d'aquesta obligació, de vegades les administracions ni tan sols fan la proposta perquè es faci aquest oferiment de lloguer social. Cal que les diferents administracions col·laborin entre si i ofereixin a les parts, especialment a les propietats, vies que permetin a les famílies quedar-se als habitatges on viuen.

Els darrers anys, s'han incrementat de manera sostinguda les sol·licituds d'ajuts per al pagament del lloguer i els ajuts concedits, en consonància amb l'increment del preu del lloguer i de les dificultats de la població per sufragar-ne el cost

Els ajuts al lloguer representen el principal motiu de queixa en matèria d'habitatge.

Les subvencions per al pagament del lloguer constitueixen una mesura pal·liativa davant la manca d'un parc d'habitatges socials suficient i, alhora, una mesura preventiva de situacions d'emergència residencial.

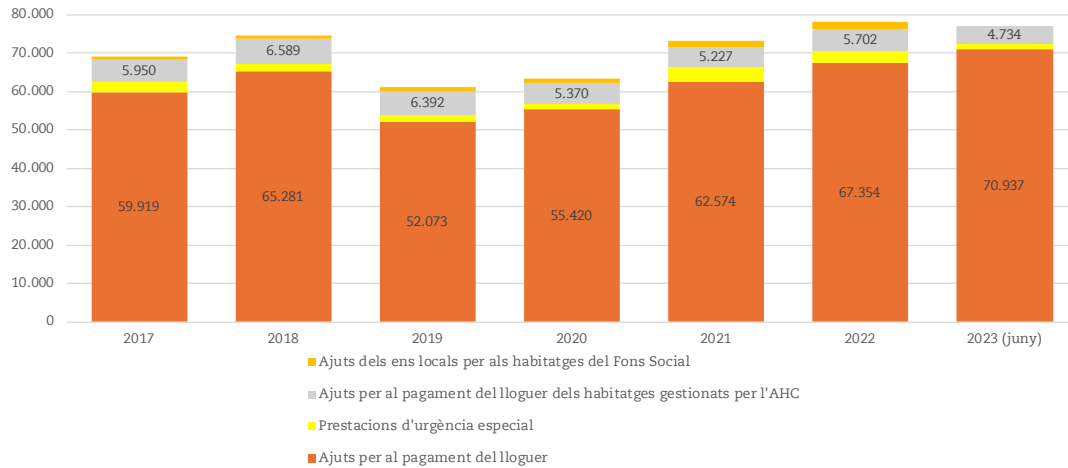
En el període 2017-2023 s'han incrementat un 18,4 % els ajuts concedits per al pagament del lloguer (gràfic 51), i també han augmentat les sol·licituds presentades.

De cara a la convocatòria de 2023, el Departament de Territori informa que s'han rebut 92.215 sol·licituds, i que l'increment de pressupost permetrà donar resposta favorable a totes les sol·licituds que han acreditat el compliment dels requisits establerts (70.937 sol·licituds).

De fet, una part significativa de les sol·licituds presentades es deneguen, sigui per l'incompliment dels requisits establerts, sigui perquè no hi ha pressupost suficient. **A la convocatòria de l'any 2023, el 23,1 % de les sol·licituds s'han denegat, mentre que a la convocatòria de 2022 se'n va denegar el 50,6 %, en part per l'incompliment dels requisits establerts i en part per haver exhaurit el pressupost.**

El temps que triga l'Administració de mitjana per resoldre els recursos de reposició presentats contra les denegacions de subvencions, a més, supera amb escreix el termini d'un mes establert legalment.

Gràfic 51. Ajuts en matèria d'habitatge de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya (2017-2023)



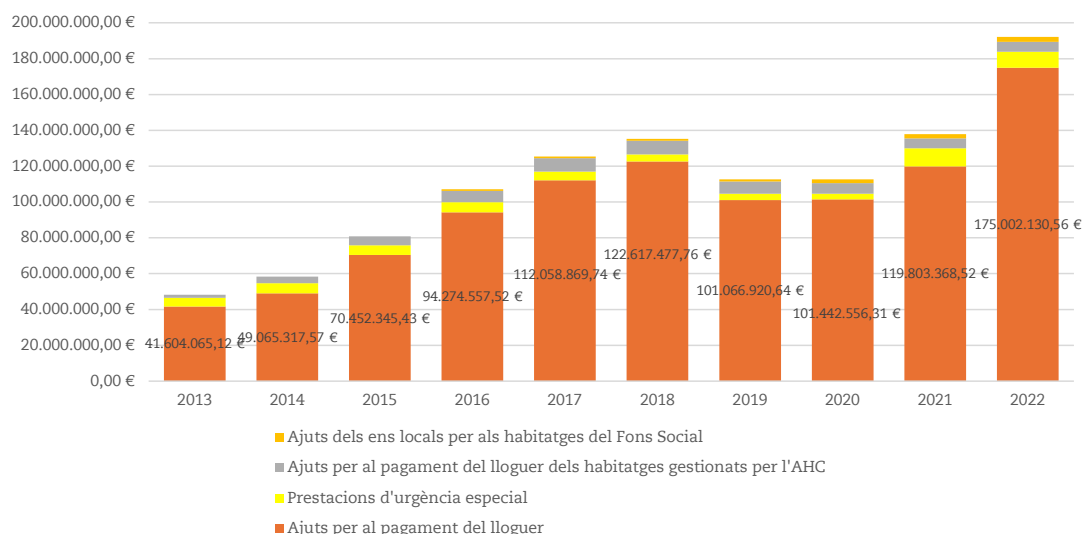
Font. Elaboració pròpia amb dades de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya.

Cal destacar, alhora, que les persones que vulguin demanar aquests ajuts han de ser titulars d'un contracte de lloguer o de cessió d'ús de l'habitatge o habitació, circumstància que no sempre es pot acreditar en situacions d'elevada vulnerabilitat residencial, **i també que han de poder cobrir entre el 60 % i el 80 % del lloguer**, atès que l'import màxim concedit és de 200 euros (sobre un lloguer màxim permès de 900 euros per habitatge en l'àmbit metropolità de Barcelona), i atès que només pot cobrir entre el 20 % i el 40 % del lloguer anual, en funció de l'esforç per pagar el lloguer en relació amb els ingressos.

Per a la resta de casos, hi ha les prestacions econòmiques d'urgència especial per prevenir situacions de desnonament (3.247 unitats familiars van rebre aquesta prestació l'any 2022), els ajuts per pagar el lloguer dels habitatges gestionats per l'AHC (amb 5.702 unitats familiars beneficiàries l'any 2022) o els ajuts dels ens locals per als habitatges del Fons Social (1.779 l'any 2022) (gràfic 52). Aquests ajuts també han tendit a augmentar en el període 2016-2022.



Gràfic 52. Import destinat als ajuts en matèria d'habitatge a Catalunya (2013-2022)



Font. Elaboració amb dades de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya.

Si bé l'aportació econòmica de l'Estat en matèria d'habitatge i les directrius que l'Estat estableix en el marc del Pla d'habitatge estatal condicionen les convocatòries de subvencions per al pagament del lloguer de la Generalitat de Catalunya, això no pot ser un obstacle perquè la Generalitat pugui complementar o suplir les limitacions o mancances que deriven de les previsions i aportacions econòmiques estatals, atès que té competència exclusiva en matèria d'habitatge.

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 que se'ls assigni un habitatge

Les meses d'emergències són una via excepcional d'accés a un habitatge social, pensada per a les situacions més greus de necessitat d'habitatge. Les queixes rebudes, però, indiquen que les meses **es troben actualment sense capacitat suficient per atendre l'increment de necessitats d'habitatge d'emergència i que hi ha una demora excessiva en l'assignació d'un habitatge després de la valoració favorable de la mesa.**

Durant el període 2018-2022, s'ha reduït un 18,1 % el nombre d'unitats de convivència ateses per la Mesa d'emergències de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, probablement fruit de la millora de la situació econòmica, i també ha disminuït un 29,4 % el nombre d'habitatges adjudicats per les meses (taula 37).

Tot i aquest descens, el setembre de 2023, hi ha 908 unitats de convivència pendents d'assignació d'habitatge que ja tenen una resolució favorable de la Mesa d'emergències de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, i 720 en el cas de la Mesa de la ciutat de Barcelona (taules 37 i 38).

Taula 37. Nombre de famílies amb infants (o nombre d'expedients) amb resolució favorable de la mesa d'emergències pendents d'assignació d'habitatge a Catalunya (2018-2023)



	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (set.)
UC (total) ateses (desembre)	2.499	1.975	1.086	2.334	2.046	1.376
Resolucions favorables (total)	1.182	902	473	880	835	620
Nombre d'UC (total) amb resolució favorable amb habitatge assignat	645	536	450	493	639	442
Nombre d'UC (total) amb resolució favorable pendents d'assignació d'habitatge	-	-	-	-	-	908

Font. Agència de l'Habitatge de Catalunya.
Nota. UC correspon a unitats de convivència.

Taula 38. Nombre de casos atesos a la Mesa de valoració per a l'adjudicació d'habitatges per emergència social a Barcelona ciutat (2019-2023)



	2019	2020	2021	2022	2023 (set.)
Sol·licituds presentades	486	210	450	403	306
Resolucions favorables	579	313	615	584	400
Expedients amb habitatge adjudicat	202	153	228	263	153
Expedients valorats positivament pendents d'adjudicar habitatge (desembre)	599	567	669	695	720

Font. Consorci de l'Habitatge de Barcelona.

Si prenem com a referència la resta dels municipis amb mesa pròpia (Badalona, Cornellà de Llobregat, l'Hospitalet de Llobregat, Lleida, Martorell, Sabadell, Sant Adrià de Besòs, Sant Cugat del Vallès, Terrassa i Vic), s'estima que 946 unitats de convivència estaven pendents d'habitatges d'emergència social l'any 2022.

Alguns dels municipis amb mesa pròpia, com ara l'Hospitalet de Llobregat o Martorell, només convoquen la mesa quan hi ha un habitatge per assignar, de manera que no hi ha un reconeixement de la situació d'emergència residencial fins que l'ajuntament disposa d'un habitatge. En aquests casos, no hi ha llista d'espera registrada de famílies amb resolució favorable pendent d'assignació d'un habitatge.

2.4.3. Gestió i administració del parc d'habitatge social

El dret a l'habitatge no s'exhaureix ni queda garantit un cop s'ha facilitat l'accés a un habitatge social, sinó que cal que les condicions de l'habitatge siguin adequades

El 15 % de les queixes sobre habitatge fan referència a la gestió del parc d'habitatge social (arrendament d'habitatge social, problemes de convivència, i neteja i manteniment dels habitatges).

El Síndic de Greuges rep queixes de persones que ja han estat adjudicatàries d'un habitatge social gestionat per l'Administració i que exposen la seva disconformitat amb la renda del lloguer o el cànon d'ús de l'habitatge i les seves actualitzacions, amb l'accés a ajuts públics, amb la durada i la renovació del contracte, amb la possibilitat d'afegir altres persones en el contracte o amb la necessitat de dur a terme reparacions o tasques de manteniment a l'habitatge.

També rep queixes que fan referència a problemes més generals que afecten tota o una bona part de la comunitat (sorolls, utilització inadequada dels espais comuns de l'edifici, insalubritat i aparició de plagues d'insectes, actes vandàlics, manteniment insuficient, ocupació d'habitatges sense disposar del títol habilitant corresponent i connexions irregulars al subministrament elèctric, entre d'altres).

Les queixes rebudes mostren com, sovint, els grans tenidors d'habitatges no compleixen els deures legals d'ús, conservació i rehabilitació dels habitatges que els corresponen. Aquesta situació dona lloc a problemes derivats de situacions d'insalubritat o de manteniment dels habitatges desocupats que afecten la comunitat. Fins i tot, de vegades, dona lloc a l'ocupació il·legal dels habitatges per terceres persones que generen conflictes de convivència.

L'increment de l'incivisme i de la conflictivitat que s'ha detectat en el parc d'habitatges socials requereix l'actuació de l'Administració

Els conflictes relacionats amb el parc d'habitatges socials requereixen l'actuació de l'Administració, no només per garantir el dret a l'habitatge de les persones adjudicatàries dels habitatges socials, sinó també per evitar la proliferació de fenòmens *nimby* (de l'anglès *not in my backyard*, al pati de casa meua no) envers els habitatges destinats a polítiques socials i envers els qui en són usuaris.

Cal que l'administració que gestiona els habitatges disposi d'un inventari degudament actualitzat del parc d'habitatges socials, en què quedin degudament reflectides les dades essencials de cada habitatge (característiques de l'habitatge, estat d'ocupació, localització física, títol de cessió, etc.), i també cal que s'estableixin les mesures necessàries per agilitar l'adequació i la posterior adjudicació dels habitatges que queden disponibles, per evitar-ne l'ocupació il·legal.



Recomanació principal

El Síndic de Greuges proposa a l'Administració de la Generalitat de Catalunya i a l'Administració local avançar cap a la creació d'un parc d'habitatges socials suficient, estable, permanent i en règim de lloguer, adreçat a les persones que més dificultats tenen per accedir a l'habitatge.

■ Increment del parc d'habitatges socials

- ▶ Promoure habitatges amb protecció oficial en règim de lloguer social, adreçats a persones i col·lectius vulnerables.
- ▶ Impulsar la col·laboració publicoprivada per a la promoció d'habitatge assequible, també en règim de lloguer, per afavorir l'accés a l'habitatge de les persones que, malgrat disposar d'ingressos, no poden accedir tampoc als habitatges del mercat privat.
- ▶ Potenciar l'exercici dels drets de tanteig i retracte, tant en relació amb la transmissió d'habitatges amb protecció oficial com amb la transmissió d'habitatges provinents d'execucions hipotecàries.
- ▶ Formalitzar acords de cessió d'habitatges amb destí a polítiques socials amb els grans tenidors, per incrementar el parc d'habitatges socials i regularitzar situacions d'ocupació sense títol habilitant de persones en situació de vulnerabilitat.
- ▶ Mobilitzar cap al lloguer social els habitatges desocupats de forma injustificada, sigui fent inspeccions per detectar situacions anòmales en l'ús de l'habitatge, sigui oferint les mesures de foment adients en cada cas (ajuts per a la rehabilitació i adequació dels habitatges, oferiment de cessió de l'habitatge a les borses de lloguer, etc.), sigui intervenint per revertir la situació de desocupació i garantir la funció social del dret de propietat.
- ▶ Adoptar mesures innovadores com, per exemple, l'aprovació de canvis d'usos urbanístics dels espais o equipaments que estan en desús.
- ▶ Impulsar modalitats d'allotjament residencial que tinguin en compte les necessitats de col·lectius específics (programes d'habitatges compartits o tutelats, projectes de masoveria urbana, etc.).

■ Estabilitat del parc d'habitatges socials

- ▶ Garantir que tots els habitatges socials, sigui quina sigui la seva procedència (processos de nova construcció, rehabilitació, compravenda, herència...), serveixin a l'interès general de garantir el dret a un habitatge digne i adequat. Això comporta la impossibilitat de l'Administració d'alienar o cedir els habitatges a tercers amb altres finalitats diferents a la de garantir el dret a l'habitatge des d'una vessant social.

- ▶ Mantenir el caràcter indefinit del termini de qualificació dels habitatges amb protecció oficial, per evitar la patrimonialització de les plusvàlues que es poden generar amb la venda d'habitatges quan s'extingeix el règim de qualificació de l'habitatge, i també per garantir que l'Administració pugui exercir els drets d'opció i retracte legalment establerts en la transmissió d'habitatges protegits.

■ Prevenció de la pèrdua de l'habitatge social

- ▶ Millorar els ajuts públics per al pagament del lloguer.
- ▶ Garantir la màxima participació possible en les convocatòries de subvencions, mitjançant l'ampliació dels terminis de presentació de les sol·licituds.
- ▶ Garantir més suport i acompanyament a les persones interessades quan facin els tràmits necessaris per optar a la subvenció per donar resposta a situacions de fractura digital o a qualsevol altra dificultat.
- ▶ Disposar de dotacions pressupostàries suficients que garanteixin que cap persona que hagi acreditat el compliment dels requisits legalment establerts es vegi privada de la subvenció per manca de pressupost suficient.

■ Atenció de les situacions de pèrdua de l'habitatge habitual a través de les meses d'emergències

- ▶ Disposar d'un nombre d'habitatges suficient per garantir el reallotjament adequat de les persones afectades o, subsidiàriament, facilitar els ajuts i les garanties que permetin l'accés, en condicions reals, a un habitatge assequible.
- ▶ Preveure recursos residencials temporals adequats, com ara habitatges de curta estada, per garantir el reallotjament temporal o d'urgència de les persones afectades, sense recórrer a hostals i pensions en el cas de famílies amb infants.
- ▶ No condicionar el reconeixement d'una situació d'emergència residencial al fet de disposar d'habitatges suficients.
- ▶ Tenir present la perspectiva de gènere en les situacions d'emergència residencial de famílies monoparentals femenines.
- ▶ Fer públiques les dades de les meses de forma periòdica i actualitzada.

Habitatge

Dades de l'informe anual 2023



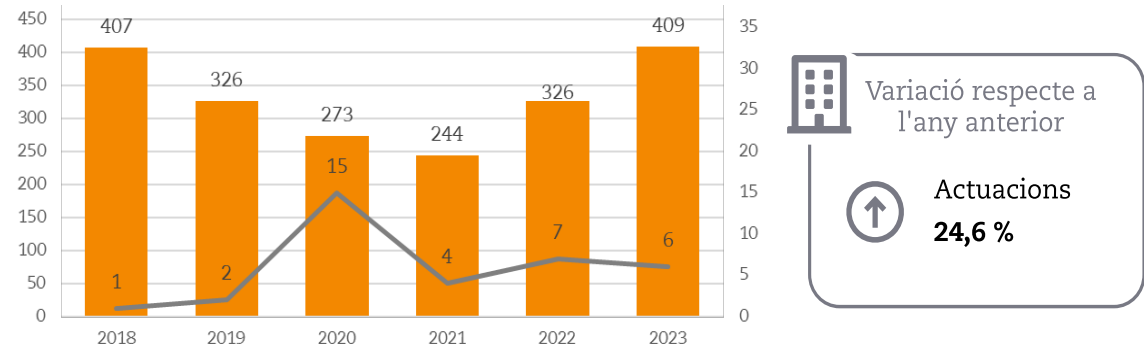
1.175 actuacions

409 (34,8 %)
Queixes

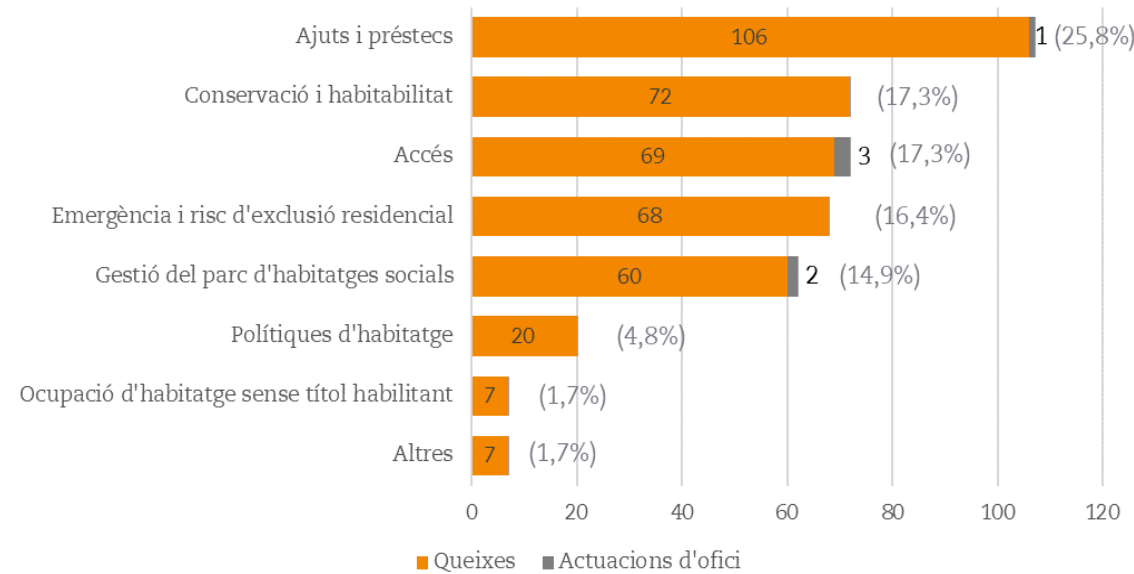
760 (64,7 %)
Consultes

6 (0,5 %)
Actuacions d'ofici

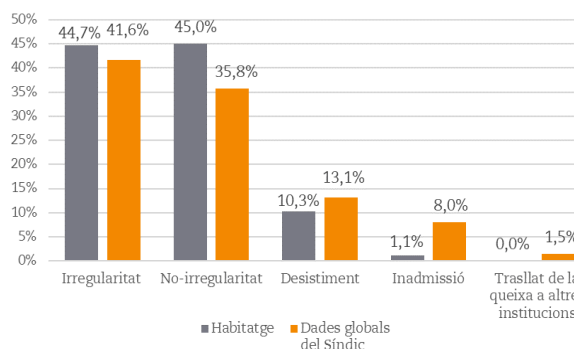
Evolució de les queixes i actuacions d'ofici



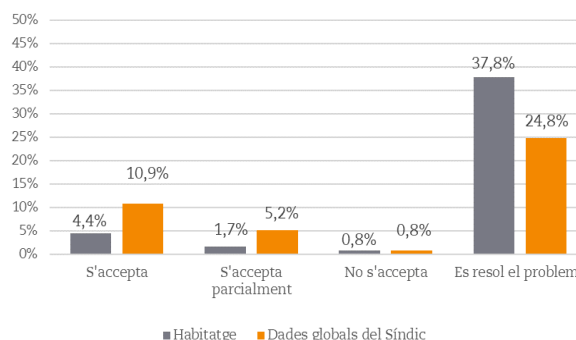
Queixes i actuacions d'ofici per tema



Finalització de les queixes i actuacions d'ofici tramitades el 2023



Acceptació de la resolució de les queixes i actuacions d'ofici tramitades el 2023



Compliment dels suggeriments fets pel Síndic de Greuges durant el 2023



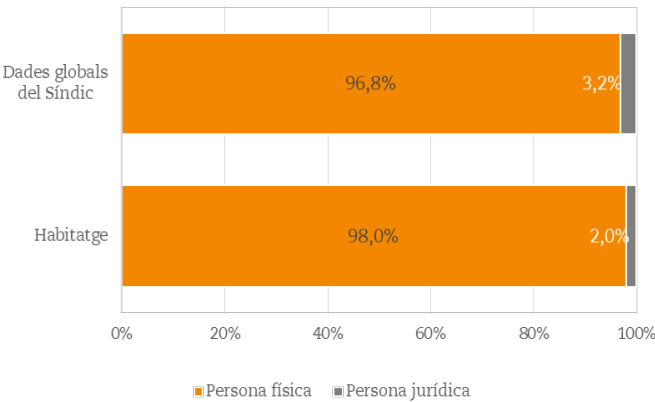
Actuacions transformadores



L'Ajuntament de Terrassa accepta el nostre suggeriment de facilitar l'accés a un habitatge social per abordar de manera integral la situació d'exclusió social i residencial de les persones que estan en situació de carrer des de fa anys i que tenen múltiples problemàtiques. Aquesta institució defensa la metodologia *housing first*, que prioritza l'accés a un habitatge per abordar una actuació integral amb la persona sense llar.

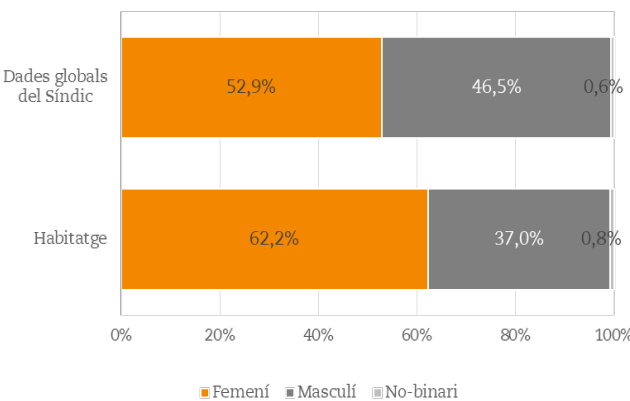
Dades sociodemogràfiques de les persones que han presentat queixa

Tipologia de persones

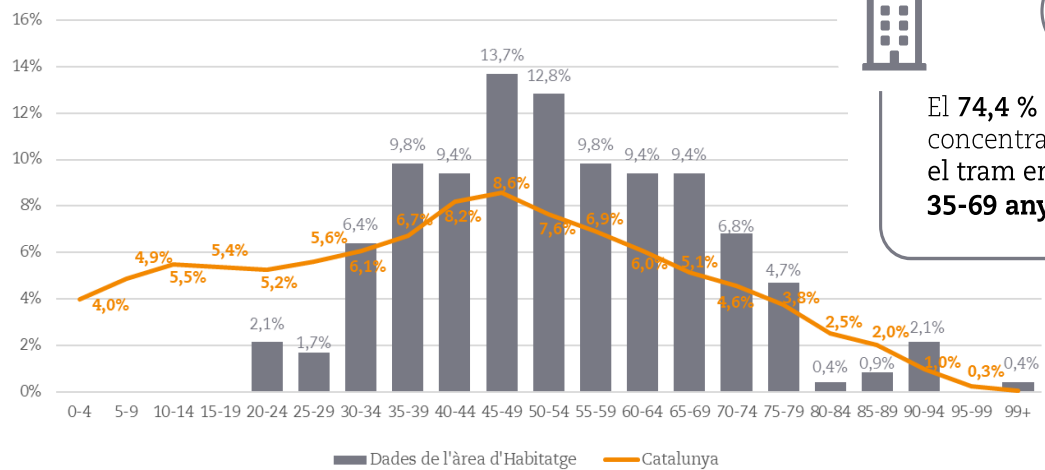


Persones físiques Per gènere

389 persones s'han adreçat a la institució



Persones físiques Per edat



 
El **74,4 %** es concentra en el tram entre **35-69 anys**

2.5. Accés a la salut: cap a un model d'atenció sanitària integral i centrat en la persona

D'un model centrat en la cura mèdica de la malaltia cap a un model d'atenció sanitària integral i centrat en la persona

Des que l'any 1946 l'Organització Mundial de la Salut va definir la salut com l'estat complet de benestar físic, mental i social i no només com l'absència de malaltia, es parteix d'una concepció integral de la salut que va més enllà de la dimensió biomèdica i que incorpora també les dimensions psicològica i social.

A la pràctica, però, la pressió assistencial creixent que experimenta el sistema (fruit del creixement demogràfic, l'envelliment de la població i l'increment de la complexitat dels determinants de salut) tendeix a focalitzar la intervenció en atendre la urgència i en resoldre el problema biomèdic. De vegades, doncs, no es presta prou atenció a les diferents dimensions de la salut de les persones, i els diferents serveis del sistema sanitari que hi poden intervenir no es coordinen.

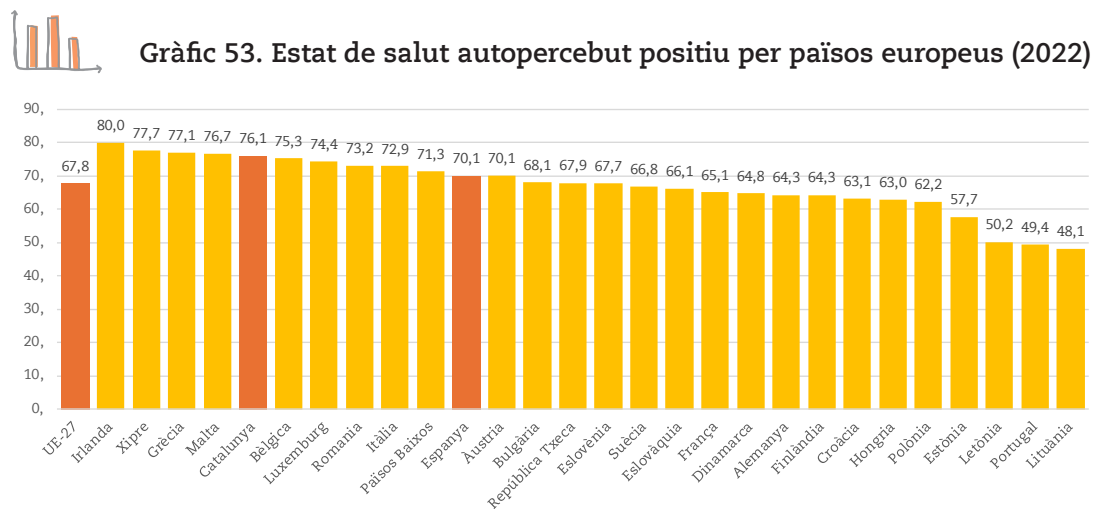
Tendir cap a un sistema que posi la persona al centre comporta fer un estudi individualitzat de la seva situació i, a partir d'aquest estudi, donar resposta a les seves necessitats sanitàries i socials (que no sigui la resposta fragmentada que se li ofereix actualment), sense que es vegi perjudicada per l'organització del sistema sanitari. També comporta promoure un treball de coordinació dins del sistema sanitari i entre aquest i els sistemes de serveis socials, educatius i altres. Això requereix, també, proporcionar a les persones un bon tracte, oferir-los la informació i l'acompanyament necessaris, garantir l'atenció en un temps raonable o tenir en compte que la manca de salut afecta l'exercici efectiu d'altres drets, entre altres aspectes.

2.5.1. Cap a un model ben dotat per fer front al canvi demogràfic

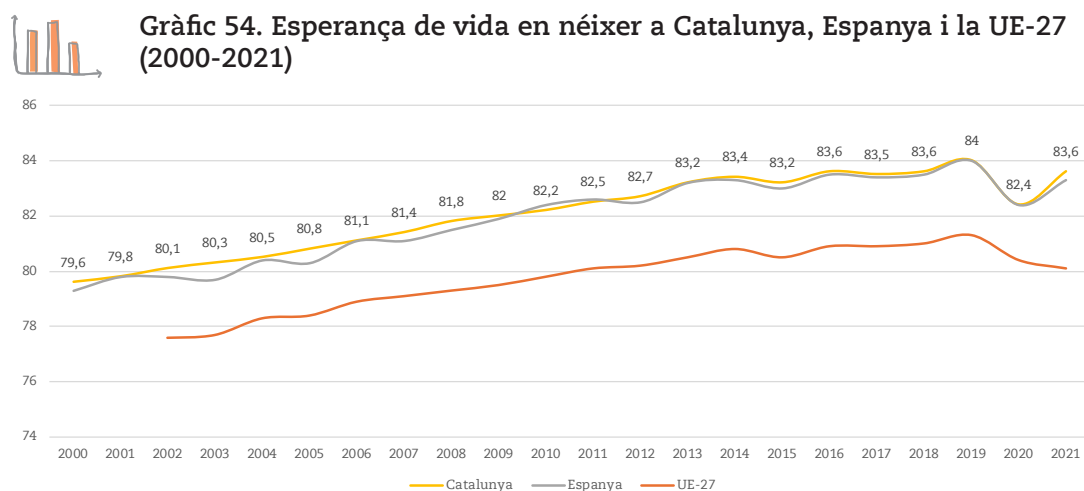
Els principals indicadors de salut a Catalunya constaten que el nivell de salut de la població és bo des d'una perspectiva comparada, entre d'altres factors gràcies a un sistema sanitari que desenvolupa la seva funció amb eficàcia

El 76,1 % de la població de Catalunya presenta un estat de salut autopercebut positiu, per sobre de la mitjana espanyola (70,1 %) i europea (67,8 %). També té una esperança de vida en néixer més llarga i taxes de mortalitat prevenible i tractable més baixes. En concret, l'esperança de vida se situava l'any 2021 en els 83,6 anys, amb valors lleugerament superiors a Espanya (83,3) i sensiblement superiors als de la Unió Europea (80,1), mentre que la taxa de mortalitat se situava en 158,1 persones per cada 100.000 habitants menors de setanta-cinc anys, amb valors clarament inferiors a la mitjana espanyola (172,5) i europea (252,1) (gràfics 53, 54 i 55).

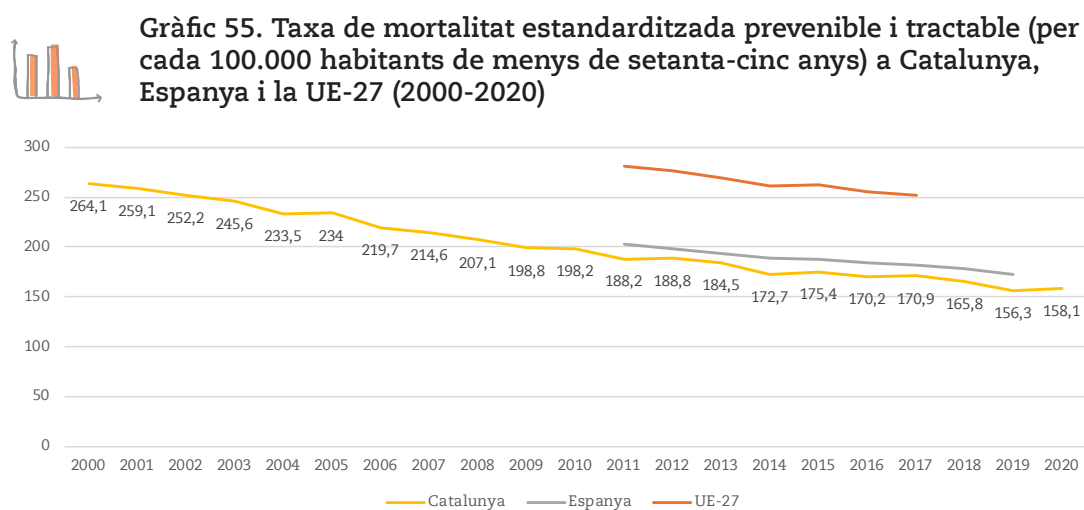
Cal afegir, a més, l'evolució positiva que han tingut aquests indicadors al llarg de les dues darreres dècades, amb un allargament de l'esperança de vida i una reducció de les taxes de mortalitat.



Font. Eurostat, Departament de Salut (Enquesta de Salut de Catalunya).



Font. Idescat, Eurostat.



Font. Idescat, Eurostat.

Perspectiva de gènere

La diferència en l'esperança de vida d'homes i dones

Les dones tenen una esperança de vida superior a la dels homes. A Catalunya, l'any 2021 els homes tenien una esperança de vida en néixer de 80,8 anys, mentre que la de les dones era de 86,3 anys.

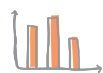
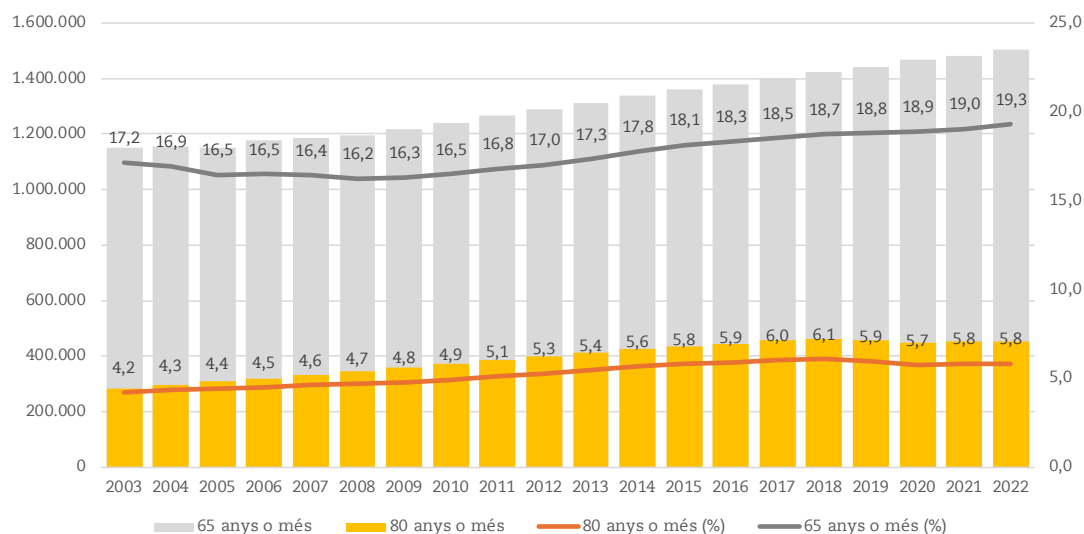
Tot i això, com que són més longeves, entre altres factors, les dones viuen més anys amb mal estat de salut, de manera que necessiten més atenció del sistema sanitari.

Val a dir que les dones també tenen una autopercepció de l'estat de salut més dolenta que els homes (el 17,9 % dels homes i el 23,8 % de les dones tenen una autopercepció de l'estat de salut negativa, segons dades del 2022) i tenen més problemes de salut de llarga durada. Tot i això, els homes han desenvolupat més activitats de risc per a la salut al llarg de la seva vida: tabaquisme (24 % dels homes vs. 18 % de les dones), consum de risc d'alcohol (1,7 % dels homes vs. 0,3 % de les dones), etc.

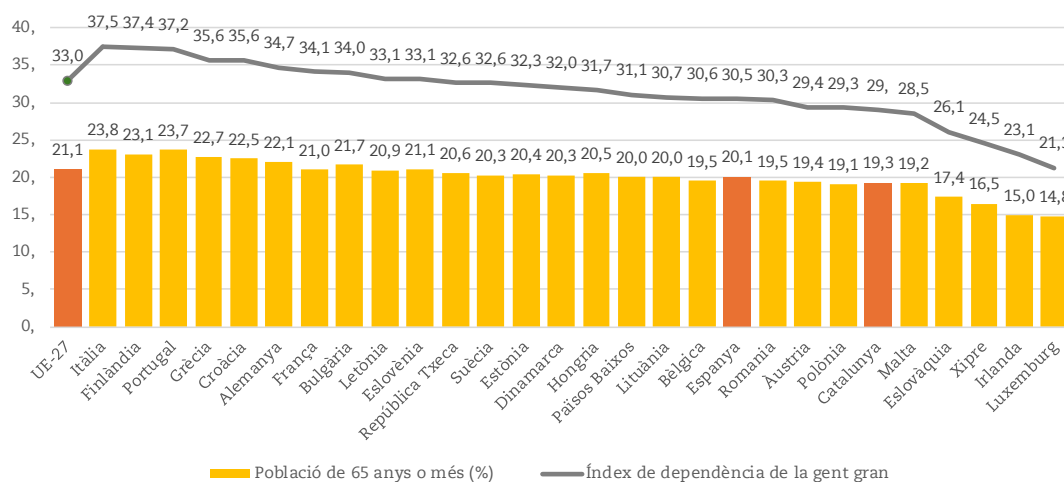
L'envelliment de la població augmenta les necessitats d'atenció a les quals ha de fer front el sistema sanitari

En dues dècades, **la població més gran de seixanta-cinc anys ha passat de ser el 17,2 % l'any 2003 a ser el 19,3 % l'any 2022** (gràfic 56). L'Institut d'Estadística de Catalunya preveu que l'any 2050 aquesta proporció haurà crescut fins al 28,9 %. És a dir, més d'una quarta part de la població tindrà més de seixanta-cinc anys.

Val a dir que l'any 2022 Catalunya se situava per sota la mitjana espanyola i europea pel que fa al pes demogràfic de la gent gran. La població més gran de seixanta-cinc anys era del 20,1 % a Espanya i del 21,1 % a la UE-27, lleugerament per sobre del 19,3 % de Catalunya. El fort creixement demogràfic experimentat les dues darreres dècades com a conseqüència del fet migratori ha propiciat que l'índex de dependència de la gent gran (població de seixanta-cinc anys i més per cada 100 persones de quinze a seixanta-quatre anys) a Catalunya (29,0) sigui inferior al de la mitjana estatal (30,5) i sobretot europea (33,0) (gràfic 57).

**Gràfic 56. Gent gran a Catalunya (2003-2022)**

Font. Idescat.

**Gràfic 57. Pes demogràfic de la gent gran per països europeus (2022)**

Font. Idescat i Eurostat.

Un dels reptes més importants és garantir l'atenció de les patologies cròniques derivades de l'envelliment de la població, que van en augment

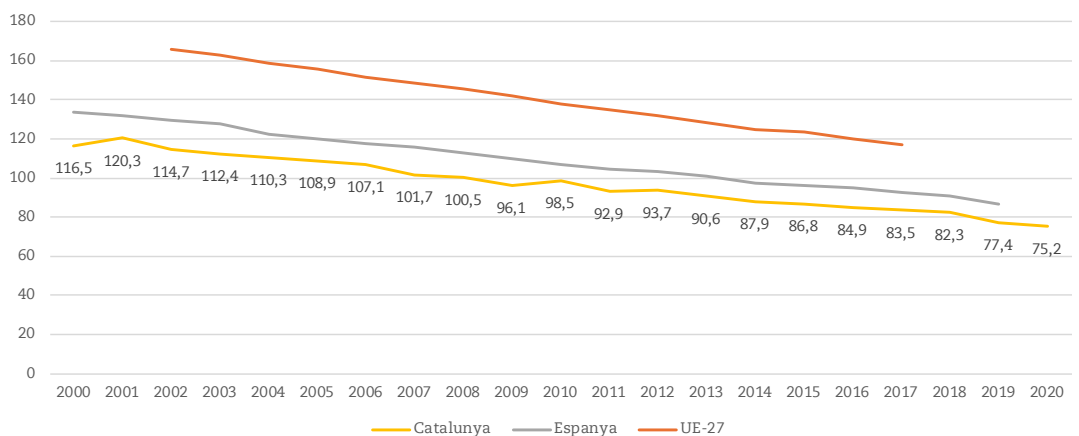
L'augment de l'esperança de vida de les persones, l'envelliment dels pacients i l'increment de la supervivència, per exemple en la patologia oncològica, han comportat, alhora, més prevalença de malalties cròniques i la necessitat d'atendre-les.

Tot apunta, a més, que aquesta tendència a l'alça de les patologies cròniques no s'aturarà, de manera que el sistema ha d'evolucionar i adoptar mesures estructurals que permetin absorbir i donar resposta a la demanda d'atenció.

De fet, les dues darreres dècades la taxa de mortalitat per malalties cròniques ha decrescut a Catalunya un 35,4 % (de 116,5 per cada 100.000 habitants l'any 2000 a 75,2 l'any 2020). Catalunya, a més, presenta taxes de mortalitat més baixes que la mitjana espanyola i europea, en part perquè disposa d'un sistema sanitari de qualitat.

Cal afegir, a més, la incidència destacada que tenen les malalties cròniques en la determinació de la discapacitat o dependència de les persones, majoritàriament quan es tracta de persones grans. Això fa que més enllà de l'atenció sanitària *stricto sensu*, calgui valorar altres aspectes inherents a la persona i a la seva situació a l'hora de poder oferir-li una atenció integral.

Gràfic 58. Taxa de mortalitat per malalties cròniques per cada 100.000 habitants a Catalunya, Espanya i la UE-27 (2000-2020)



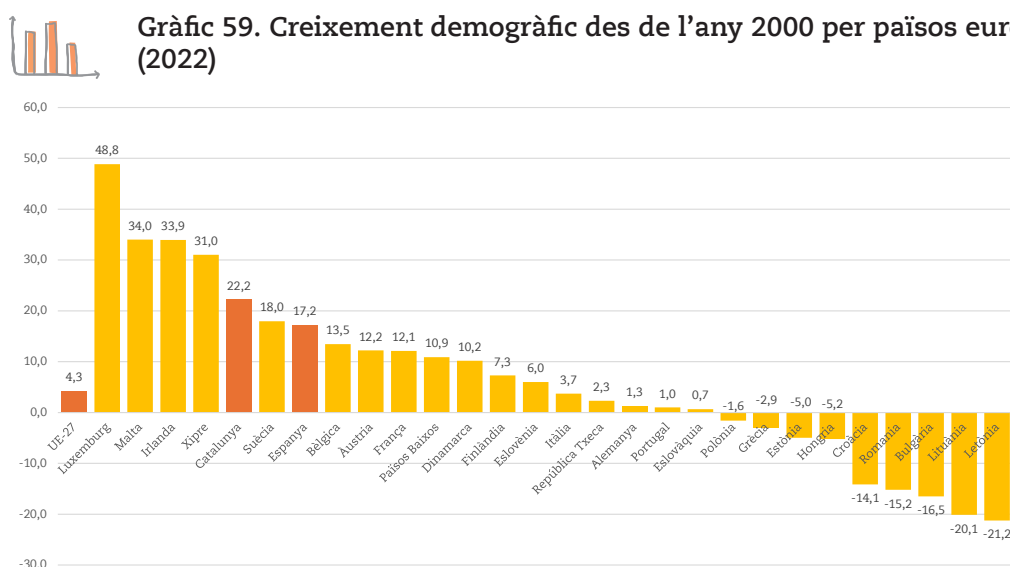
Font. Idescat i Eurostat.

A més de l'envelliment de la població, el creixement demogràfic incrementa la pressió assistencial al sistema sanitari i obliga a augmentar la dotació de recursos

D'ençà de l'any 2000, la població resident a Catalunya ha augmentat en prop d'1,5 milions de persones, un 22,2 %. Aquest creixement demogràfic situa el nostre país entre els països europeus amb un creixement demogràfic més elevat, per sobre de l'increment de la mitjana espanyola (17,2 %) i especialment de la Unió Europea (4,3 %) (gràfic 59).

Aquest creixement demogràfic, a més de l'envelliment de la població, augmenta la població que demana atenció sanitària i obliga a redimensionar la dotació de recursos al sistema per donar resposta a les necessitats d'atenció existents.

Gràfic 59. Creixement demogràfic des de l'any 2000 per països europeus (2022)

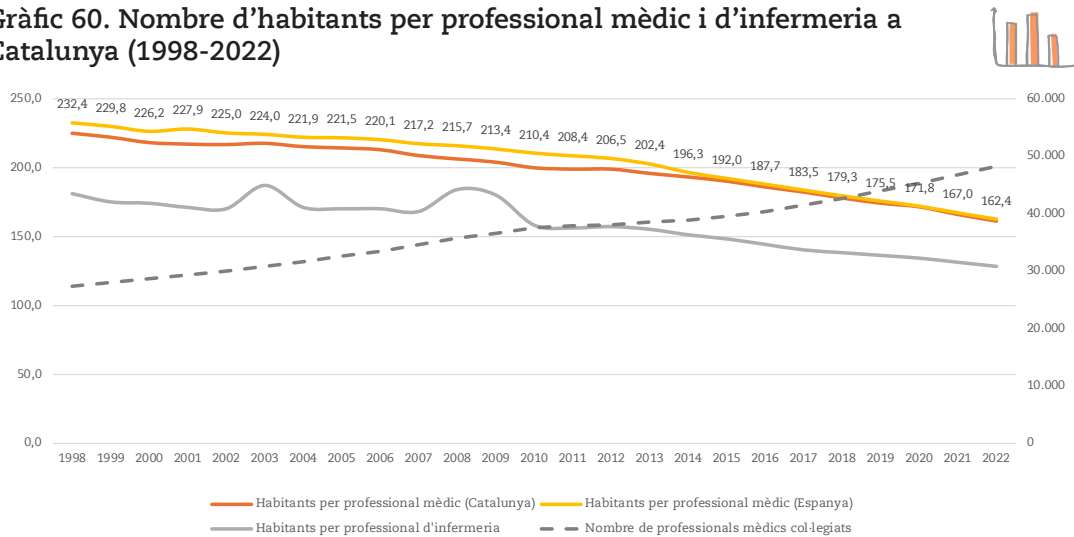


Font. Eurostat.

De mitjana, reben una queixa per setmana sobre insuficiència de personal en centres sanitaris.

Segons Metges de Catalunya, la falta de professionals mèdics és un dels problemes més greus del sistema sanitari, especialment en determinades especialitats i àrees territorials. A això cal sumar-hi que els propers anys arribaran a l'edat de jubilació un gruix molt important d'aquests professionals. Així doncs, encara que aquesta falta de professionals es vagi cobrint en molts casos amb els que ja treballen als centres, això els suposa una sobrecàrrega important de feina, que perjudica la qualitat de l'atenció prestada.

És cert, però, que al llarg de les dues darreres dècades s'ha incrementat el nombre de metges (un 56,8 % en el període 2003-2022), i que, malgrat el creixement demogràfic, s'ha reduït el nombre d'habitants per professional mèdic, de 224,0 a 162,4 en aquest mateix període. El mateix ha passat amb el personal d'infermeria (gràfic 60). També és cert, però, que una part significativa d'aquests professionals no opta pel sistema públic de salut, de manera que es fan necessàries mesures de retenció.

Gràfic 60. Nombre d'habitants per professional mèdic i d'infermeria a Catalunya (1998-2022)

Font. Ministeri d'Educació, Idescat.

Per fer-hi front, el Departament de Salut ha presentat aquest any el Pla d'acció per a la millora de l'atracció i fidelització de professionals al sistema de salut de Catalunya, dotat amb 40 milions d'euros, que pretén millorar la capacitat d'atracció i fidelització de professionals al sistema de salut català.

Cal tenir en compte que hi ha especialitats mèdiques deficitàries, com ara medicina del treball, bioquímica clínica, medicina preventiva i salut pública, cirurgia plàstica, estètica i reparadora, medicina intensiva, cirurgia ortopèdica i traumatologia, cirurgia general i aparell digestiu i otorrinolaringologia, psiquiatria clínica, medicina familiar comunitària, radiologia, etc.

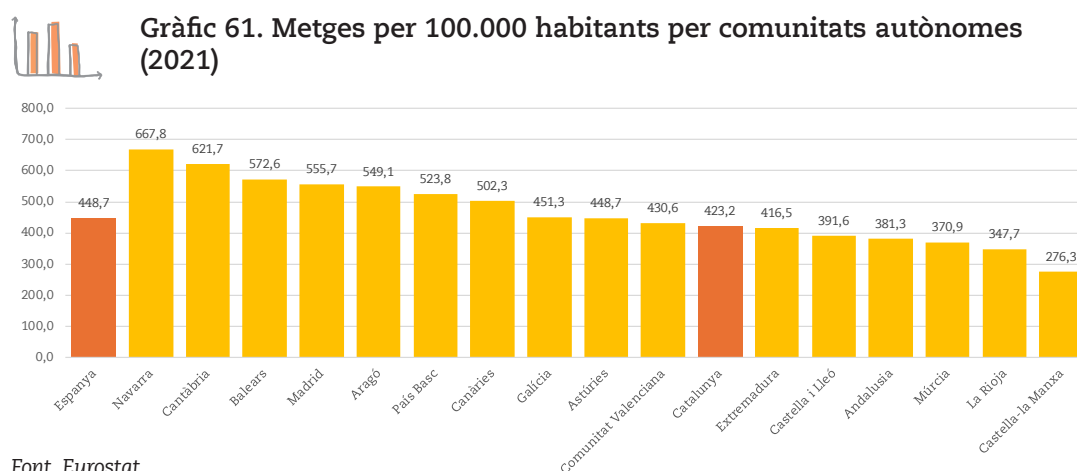
El Pla inclou incentius per a l'ocupació de places de difícil cobertura: complements retributius per facilitar l'arribada de més professionals als centres allunyats de les principals ciutats, l'increment de places disponibles, el desenvolupament de les especialitats d'infermeria, la millora de les condicions laborals o el desplegament de nous rols professionals, entre d'altres.

També s'ha donat continuïtat al Programa d'incentius econòmics per als nous residents de medicina familiar i comunitària i d'infermeria de salut mental que triïn Catalunya com a destí, amb la voluntat de promocionar aquestes dues especialitats i afavorir l'equitat territorial, i atraure i retenir talent. L'incentiu retributiu anual se situa entre els 5.000 i els 9.000 euros.

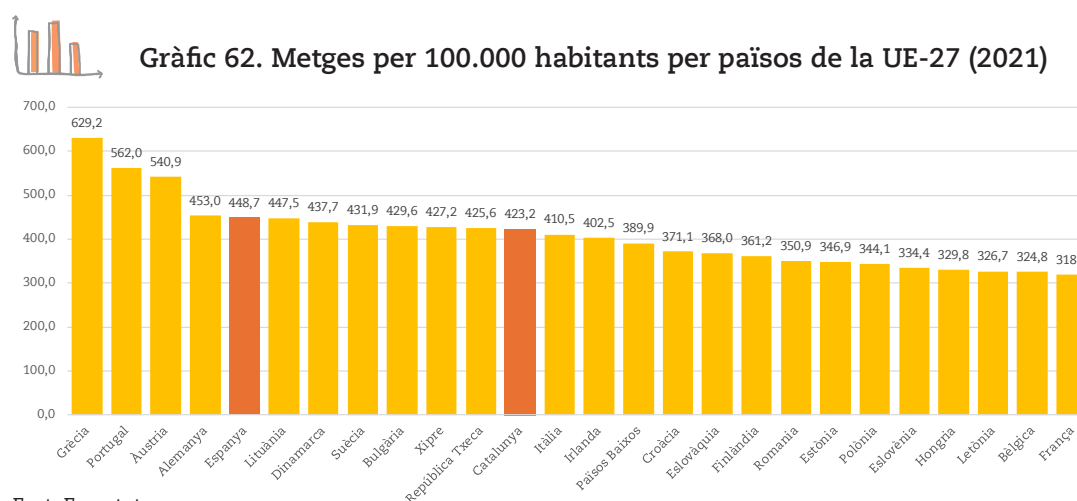
El Departament de Salut també ha anunciat que incrementarà les places de formació del grau d'Infermeria en 640 i del de Medicina en 145 (un 12,7 % més). També augmentarà en 160 l'oferta de places de formació sanitària especialitzada (fins a 86 MIR, 5 PIR, 58 IIR, 7 BIR i 4 FIR, medicina, psicologia, infermeria, biologia i farmàcia, respectivament), i impulsarà el desenvolupament progressiu de les infermeres especialistes a Catalunya, així com el desplegament i la consolidació dels nous rols professionals per donar resposta a necessitats de salut.

L'any 2023, 1.692 metges residents de primer any (MIR) s'han incorporat al sistema públic de salut, 91 més que l'any anterior.

Des d'una perspectiva comparada, Catalunya té encara una dotació de metges per cada 100.000 habitants de 423,2, lleugerament per sota de la mitjana estatal, que és de 448,7, i a una gran distància de comunitats com ara Navarra (667,8), Madrid (555,7) o el País Basc (502,3), entre d'altres (gràfic 61). A escala europea, Catalunya se situa en una posició intermèdia (gràfic 62).



Font. Eurostat.



Font. Eurostat.

Nota. Les dades d'Estònia, Xipre i Letònia són del 2019, i les de Dinamarca, Finlàndia i Suècia, del 2020.

La despesa pública sanitària consolidada gestionada per les comunitats autònomes se situava a Catalunya en 1.886,3 euros per habitant l'any 2021, lleugerament per sobre de la mitjana espanyola, que era de 1.768,9 euros, tot i que a una gran distància de comunitats que tenen un tracte fiscal especial com ara el País Basc (2.025,6 €/hab.) i Navarra (1.985,1 €/hab.), però també de comunitats amb una baixa densitat de població, com ara Castella i Lleó, Múrcia, Extremadura, Astúries o Cantàbria.

En el període 2010-2014 la despesa sanitària pública gestionada per la Generalitat de Catalunya es va reduir en un 11,4 % a preus corrents (un 16,1 % a preus constants), fruit de les restriccions pressupostàries disponibles en el context de la crisi de 2008.

A partir de 2014, la despesa pública gestionada per la Generalitat va augmentar, tot i que no va ser fins a l'any 2020, com a resposta a la pandèmia, que el finançament en salut va experimentar un increment significatiu i va situar la despesa per habitant a preus constants per sobre de la despesa existent l'any 2010 (taula 39).

Taula 39. Despesa sanitària pública de la Generalitat de Catalunya (2010-2021)

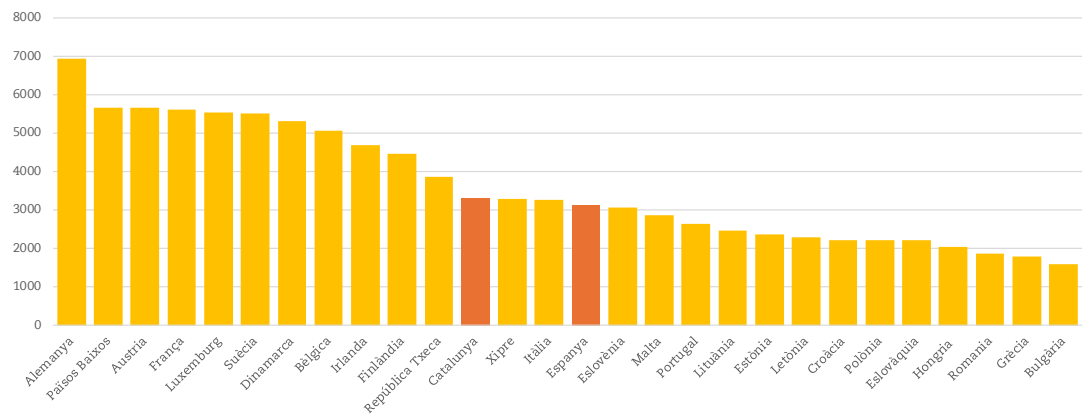


	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Despesa sanitària pública gestionada per la comunitat autònoma per habitant protegit	1.455,0	1.372,5	1.345,8	1.314,9	1.289,4	1.383,6	1.417,0	1.443,1	1.492,1	1.599,4	1.861,1	1.886,3
Despesa sanitària pública gestionada per la comunitat autònoma per habitant protegit (a preus constants)	1.455,0	1.339,0	1.267,3	1.235,8	1.220,4	1.305,6	1.312,2	1.320,5	1.346,5	1.430,5	1.674,5	1.599,6
Despesa en atenció primària (%)	14,4	13,6	13,6	13,6	13,6	13,5	13,3	13,2	13,0	13,3	13,0	13,7
Despesa en atenció especialitzada (%)	59,2	59,7	61,6	62,7	63,4	64,4	64,1	64,2	65,1	64,9	65,0	64,9
Despesa en farmàcia (%)	17,4	17,2	15,7	14,7	15,0	14,2	14,4	14,3	14,0	13,6	11,8	12,1
Despesa en concerts (%)	23,6	23,7	24,6	25,2	24,5	24,4	24,5	25,2	25,3	23,9	23,6	23,3

Font. Ministeri de Sanitat.

L'anàlisi comparada per països de la Unió Europea situa la despesa pública de Catalunya en una posició intermèdia, equiparable a la dels països del sud d'Europa, però a distància dels països nòrdics i de l'Europa Continental (gràfic 63).

Gràfic 63. Despesa pública en salut (en USD/càpita) per països de la Unió Europea (2022)



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

Nota. La dada de Catalunya ha estat estimada a partir de la informació de despesa pública del Ministeri de Sanitat.

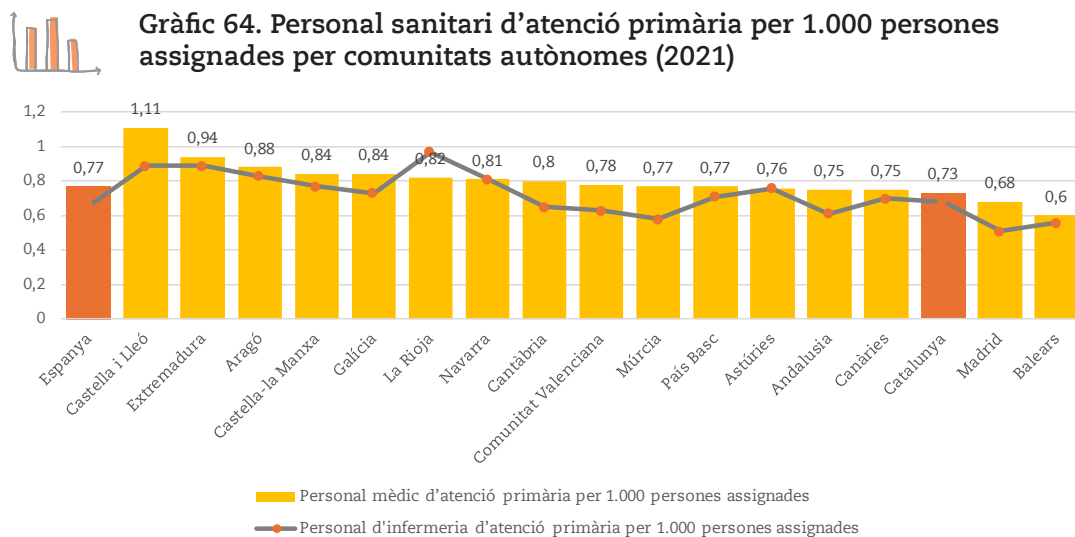
A més de la dotació de personal, el Síndic de Greuges constata que cal invertir en **infraestructures i equips**, i establir un programa de renovació d'aparells i maquinària dels centres d'acord amb la innovació tecnològica.

2.5.2. Cap a un model d'atenció sanitària integral

L'atenció primària ha de disposar de recursos humans, tecnològics i econòmics suficients perquè pugui ser realment resolutiva i preventiva

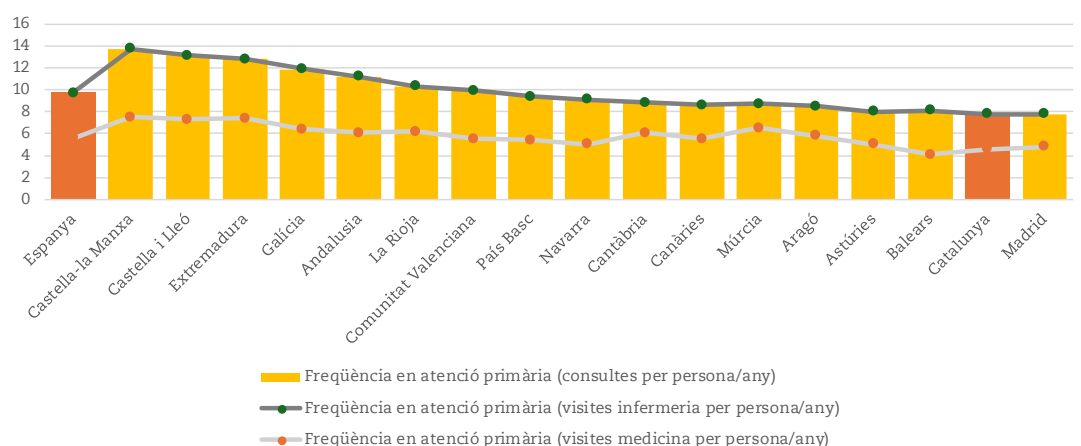
L'atenció primària arrossega una situació complicada per la manca de recursos humans i materials suficients, especialment constatat arran de la pandèmia. Les queixes rebudes al Síndic de Greuges fan referència a problemes com ara demores en primeres visites, manca de professionals suficients amb càrrega assistencial excessiva, insatisfacció dels usuaris perquè es manté l'atenció no presencial i dificultats de moltes persones per accedir als serveis per via telemàtica.

L'anàlisi comparada situa Catalunya entre les comunitats autònomes amb una dotació de personal sanitari a l'atenció primària més baixa (0,73 per cada 1.000 habitants), per sota de la mitjana estatal (0,77) (gràfic 64), i amb una freqüència de consultes i visites d'infermeria i medicina per persona/any també més baixa, només per sobre de Madrid (gràfic 65).



Font. Ministeri de Sanitat.

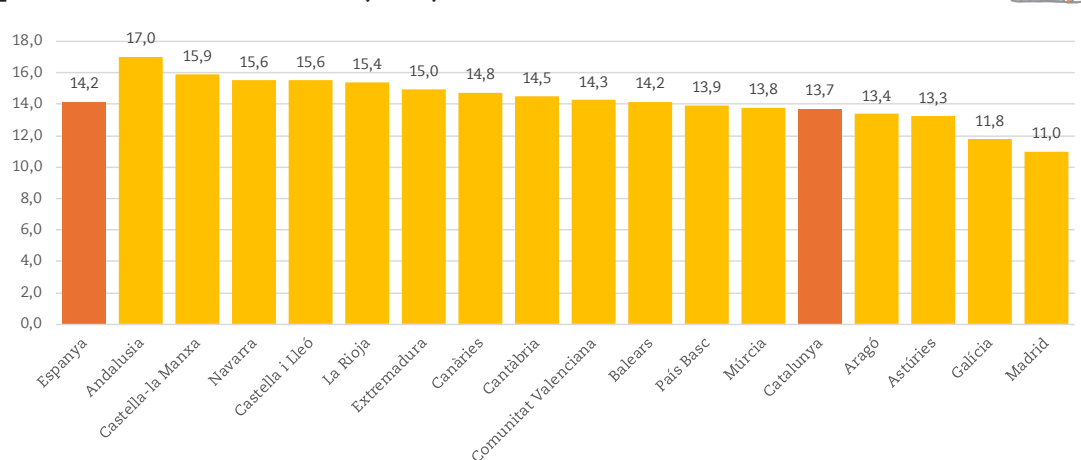
Gràfic 65. Freqüència de consultes i visites a l'atenció primària per persona/any per comunitats autònomes (2021)



Font. Ministeri de Sanitat.

De fet, l'anàlisi del percentatge de pressupost destinat a l'atenció primària és més baixa a Catalunya (13,7 %) que al conjunt de l'Estat (14,2 %). Catalunya és una de les comunitats autònomes amb una proporció de despesa més baixa a l'atenció primària, només per sobre d'Aragó, Astúries, Galícia i Madrid (gràfic 66).

Gràfic 66. Percentatge de la despesa pública destinada a atenció primària per comunitats autònomes (2021)



Font. Ministeri de Sanitat.

L'anàlisi de l'evolució dels indicadors relacionats amb l'atenció primària a Catalunya no permet detectar una millora consistent en la dotació de personal mèdic i d'infermeria al llarg del període 2010-2021 ni tampoc de la freqüència de l'atenció mèdica (taula 40).



Taula 40. Indicadors relacionats amb l'atenció primària a Catalunya (2010-2021)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Personal mèdic d'atenció primària per 1.000 persones assignades	0,72	0,73	0,75	0,73	0,72	0,72	0,73	0,75	0,76	0,77	0,77	0,73
Personal d'infermeria d'atenció primària per 1.000 persones assignades	0,67	0,68	0,69	0,69	0,68	0,67	0,72	0,75	0,72	0,75	0,75	0,68
Freqüència en l'atenció primària (visites medicina per persona/any)	4,16	4,03	3,55	3,74	3,64	3,96	4,13	3,77	3,92	3,84	4,18	4,64
Freqüència en l'atenció primària (visites infermeria per persona/any)	2,21	2,12	1,83	1,94	1,92	2,03	2,09	2,06	2,06	2,08	2,2	3,23

Font. Ministeri de Sanitat.

S'ha d'enfortir l'atenció primària per aconseguir que assoleixi el seu nivell màxim de resolució i s'ha de treballar en una política de recursos humans que afavoreixi l'ampliació i la consolidació del personal sanitari amb estímuls que facin atractiva la dedicació exclusiva. Tot això, amb la finalitat de millorar la qualitat del servei que s'ofereix al pacient.

Per això, el Síndic de Greuges ja va assenyalar al seu dia que l'abordatge de la situació de l'atenció primària ja no permetia més demora i que el Pla d'enfortiment i transformació de l'atenció primària i comunitària engegat pel Departament de Salut no pot quedar en una mera declaració d'intencions sinó que s'ha de desplegar amb determinació i fermesa, i això suposa que ha d'anar acompanyat necessàriament de la dotació de recursos humans, tecnològics i econòmics suficients.

En aquest context, la institució ha insistit especialment que l'accés als centres d'atenció primària ha de ser àgil i s'ha de poder oferir una resposta en un temps raonable per evitar que les persones tinguin la sensació que se les desatén; les tecnologies han de millorar notablement perquè les persones percebin les eines complementàries de comunicació que se'ls ofereixen com una nova oportunitat de relacionar-se i no com un entrebanc, i les visites presencials s'han de garantir sempre que calgui.

En relació amb el que és estrictament l'assistència sanitària, i tenint en compte l'increment de l'esperança de vida de les persones, la institució també s'ha referit a la importància de la prevenció i la continuïtat de l'atenció de les patologies cròniques.

Durant l'any 2023, per aconseguir que l'atenció primària sigui més accessible i resolutiva, s'ha ampliat la dotació pressupostària en 279 milions d'euros i s'han iniciat diverses accions emmarcades en el Pla de millora de l'accessibilitat de la ciutadania per garantir més temps i qualitat a les consultes de l'atenció primària i més accés telefònic, i per maximitzar les competències dels professionals de l'atenció primària i comunitària. Amb dades de setembre, el termini d'accés als professionals de referència (metge o metgessa de família, pediatria, infermeria i odontologia) ha evolucionat positivament: mentre que el desembre de 2022 el 52 % de les persones hi accedia en 5 dies i el 70 % en 10 dies, el setembre de 2023 aquestes proporcions havien crescut fins al 63 % i 79 % respectivament. També s'ha fet un èmfasi especial al fet que els equips d'atenció primària (EAP) amb pitjors resultats puguin tenir un pla específic per millorar i garantir l'atenció que presten.

Alhora, també s'han incorporat nous perfils professionals (el setembre de 2023, 350 fisioterapeutes, 153 dietistes/ nutricionistes, 261 higienistes dentals i 359 referents de benestar emocional i comunitària). En l'àmbit de l'atenció primària també s'està reforçant la promoció, la prevenció i la salut comunitària, amb mesures com el desplegament de la nova cartera de serveis de l'atenció primària i comunitària (APiC), i s'està fent una aposta per a la desburocratització, amb mesures com ara la programació per motius i la gestió d'infermera de la demanda (GID).

La insuficiència de professionals de pediatria i d'infermeria pediàtrica dificulta la capacitat de prevenció en l'àmbit de la salut des de l'atenció primària

La institució és coneixedora des de fa temps de les dificultats de cobrir l'especialitat de pediatria a l'atenció primària i d'oferir el servei amb els professionals adequats (**pediatres d'atenció primària i comunitària i personal d'infermeria acreditat en pediatria**). Per això, ha fet un seguiment de les diferents mesures proposades per garantir una cobertura adequada i especialitzada a tot el territori.

Actualment, l'atenció pediàtrica la presten pediatres o metges de família amb experiència en pediatria, 1.126,9 en total, amb una dotació d'1,03 professionals per cada 1.000 infants menors de quinze anys. **La proporció de pediatres sobre el total de personal mèdic que s'encarrega de l'atenció pediàtrica és del 62 %.**

Amb la incorporació dels metges de família amb experiència en pediatria, **el Departament de Salut informa que actualment la distribució territorial de l'atenció pediàtrica està assegurada, encara que hi ha importants desigualtats territorials.**

Les mancances detectades de professionals de pediatria i d'infermeria pediàtrica afecten directament la prevenció i la detecció precoç de dificultats i patologies

relacionades amb la salut i altres problemàtiques socials que afecten directament els drets dels infants i la salut comunitària, amb una incidència especial entre els infants socialment desfavorits.

En aquest sentit, s'han endegat accions també pel que fa a l'àmbit universitari i la gestió de les places MIR (medicina) i IIR (infermeria), a fi que s'implementin les millores necessàries per aconseguir un sistema que afavoreixi la formació sanitària pediàtrica especialitzada amb vocació d'atenció primària. **Sovint els pediatres acabats de formar es queden en l'àmbit hospitalari i no es plantegen la possibilitat de treballar a l'atenció primària i comunitària (APiC).**

El Departament de Salut informa que la previsió de jubilació els propers deu anys és de 42,7 professionals per any de mitjana, mentre que la previsió de formació és de 73 professionals per any de mitjana. Malgrat que el nombre de pediatres que es formen i acaben la seva formació anualment cobreix les jubilacions que es van produint, com que aquesta formació és eminentment hospitalària, els pediatres acabats de formar, com s'ha dit més amunt, es queden en l'àmbit hospitalari i no es plantegen la possibilitat de treballar a l'APiC. En concret, **en el període 2019-2022, la retenció de residents formats en el sistema de salut pública va ser del 80,9 %, mentre que la retenció de residents a l'atenció primària va ser del 22,5 %.**

És per aquest motiu que des de l'any 2022 s'està treballant juntament amb la Societat Catalana de Pediatria i Infermeria Pediàtrica un model d'atenció pediàtrica que doni resposta a les necessitats de la població infantil i juvenil.



Taula 41. Professionals de pediatria formats a Catalunya (2019-2022)

	2019	2020	2021	2022	Total 2019-2022
Nombre de residents formats	54	61	60	61	236
Retenció salut pública (ICS/SISCAT)	41	56	50	44	191
Retenció atenció hospitalària	27	49	37	35	148
Retenció atenció primària	14	7	13	9	43
Retenció atenció primària (%)	34,1	12,5	26,0	20,5	22,5
Retenció salut pública (%)	75,9	91,8	83,3	72,1	80,9

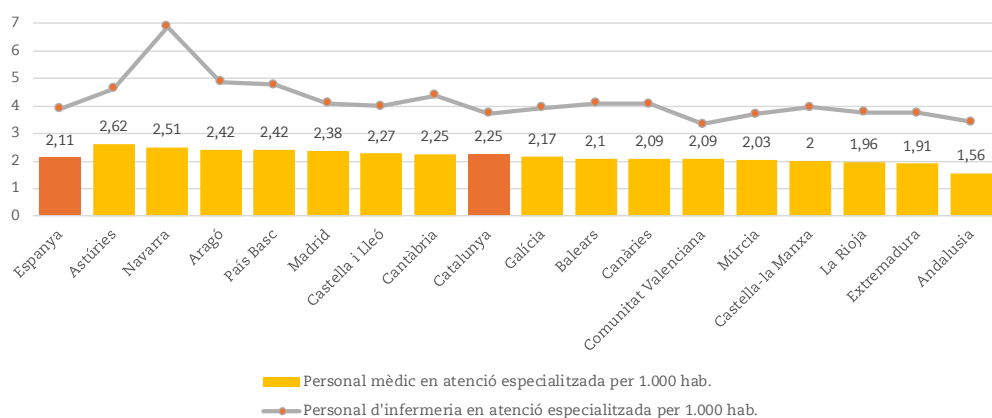
Font. Departament de Salut.

Nota. ICS correspon a Institut Català de la Salut i SISCAT correspon al sistema sanitari integral d'utilització pública de Catalunya

Falta coordinació i integració entre l'atenció primària i l'atenció especialitzada

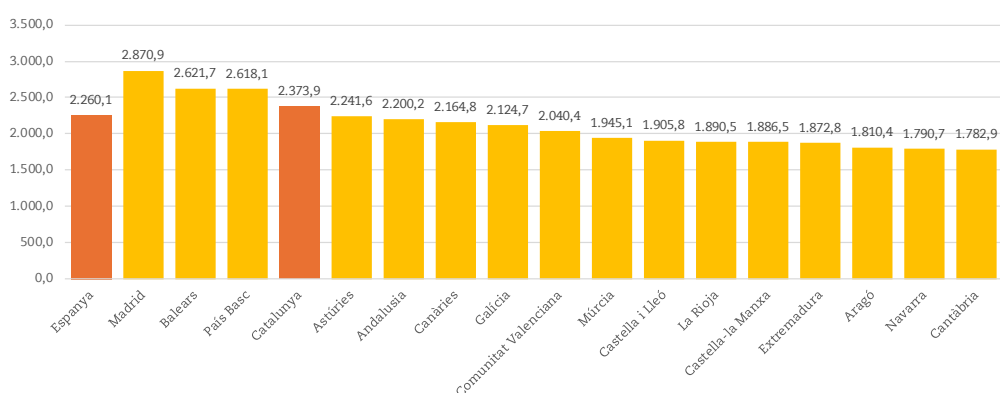
L'anàlisi comparada, en canvi, constata que Catalunya ha experimentat una millora més significativa en l'atenció especialitzada. La dotació de personal mèdic a Catalunya (2,25 per 1.000 habitants) se situa per sobre de la mitjana estatal (2,11), tot i que no passa el mateix amb la dotació de personal d'infermeria (gràfic 67). La freqüència de consultes d'atenció especialitzada (2.373,9 per 1.000 habitants) també és superior a la del conjunt d'Espanya (2.260,1) (gràfic 68).

Gràfic 67. Personal sanitari en atenció especialitzada per 1.000 habitants per comunitats autònomes (2021)



Font. Ministeri de Sanitat.

Gràfic 68. Freqüència de consultes d'atenció especialitzada per 1.000 habitants/any per comunitats autònomes (2021)



Font. Ministeri de Sanitat.

Defet, particularment a partir del 2014, la dotació de personal mèdic i d'infermeria en atenció especialitzada a Catalunya ha augmentat de manera sostinguda: un 22,3 % el personal mèdic per habitant i un 18,3 % el d'infermeria en el període 2014-2021. També ha augmentat la freqüència de consultes d'atenció especialitzada, un 23,4 % en aquest mateix període, només amb el parèntesi de la pandèmia, quan les consultes van decreïxer (taula 42).



Taula 42. Indicadors relacionats amb l'atenció especialitzada a Catalunya (2010-2021)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Personal mèdic en atenció especialitzada per 1.000 hab.	1,83	1,83	1,83	1,76	1,84	1,9	1,94	2,01	2,06	2,09	2,09	2,25
Personal d'infermeria en atenció especialitzada per 1.000 hab.	3,25	3,15	3,17	3,07	3,16	3,26	3,33	3,41	3,45	3,54	3,63	3,74
Freqüència de consultes d'atenció especialitzada per 1.000 habitants/any	1.817,2	1.839,9	1.834,2	1.868,0	1.923,5	1.959,2	1.979,9	1.989,9	1.996,1	2.035,7	1.750,0	2.373,9

Font. Ministeri de Sanitat.

Malgrat aquesta evolució, la institució del Síndic de Greuges constata que hi ha marge de millora pel que fa a la coordinació i la integració de l'atenció especialitzada amb l'atenció primària. Es reben queixes, per exemple, pel fet que es rebutgen derivacions als especialistes que fan els metges d'atenció primària. Davant d'aquestes circumstàncies, s'ha obert una actuació d'ofici per conèixer quina és exactament la situació actual i quines són les mesures amb què treballa el Departament de Salut per evitar que l'atenció als pacients es pugui veure afectada.

El Síndic de Greuges també ha tingut coneixement que quan una persona comunica un canvi de les seves dades personals a través del portal La Meva Salut, aquesta comunicació modifica el Registre central de persones assegurades del CatSalut (RCA) però això només consta als centres d'atenció primària. Per tant, la persona ha de comunicar els canvis de manera individualitzada a la resta de dispositius assistencials en què estigui sent atesa.

Actualment, el Departament de Salut treballa en un projecte de consentiment únic per disposar d'una única base de dades personals de les persones usuàries del sistema de salut públic, que ha de permetre que qualsevol canvi que la persona comuniqui a qualsevol dispositiu assistencial quedi registrat i consti a la resta de dispositius.

La saturació de les urgències hospitalàries en períodes determinats no és un bon indicador de qualitat en l'atenció a les persones

La dignitat i la intimitat de les persones és un dels aspectes en què ha insistit més el Síndic de Greuges, i en un entorn com és un servei d'urgències saturat no sempre és possible respectar-les.

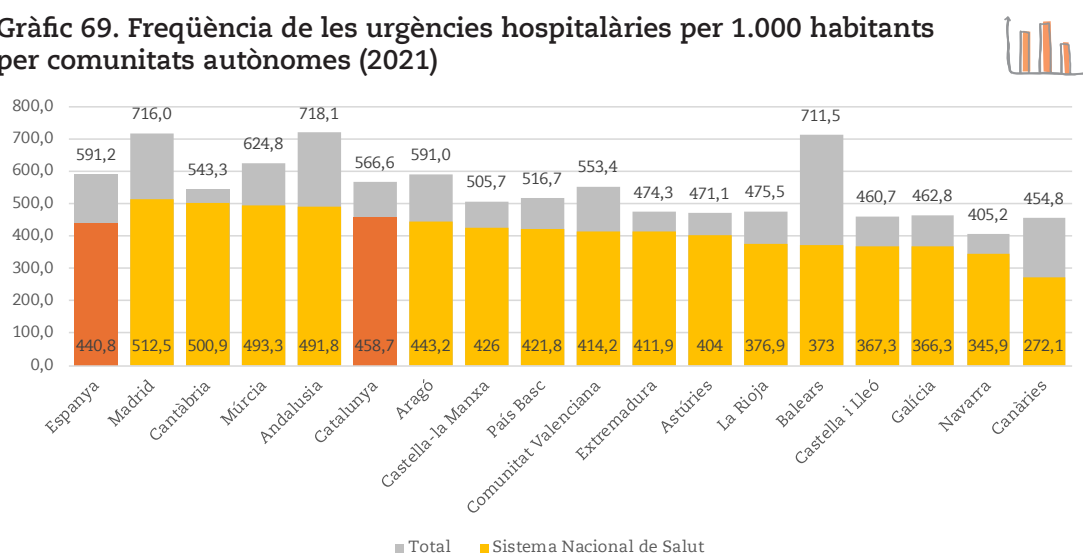
El que realment preocupa sobre l'atenció a les urgències hospitalàries no és que es pugui produir una acumulació de pacients de manera puntual en els serveis d'urgències, sinó la cronificació d'aquesta situació. I és que cada any es repeteixen situacions de saturació en molts d'aquests serveis.

La problemàtica que presenta un servei d'urgències no es pot tractar de manera aïllada sinó que requereix un abordatge que va molt més enllà del servei mateix, i que implica la resta de serveis del centre i altres dispositius assistencials. Les mesures de reforç que ja es prenen quan arriba l'hivern poden no ser suficients quan hi ha un pic molt alt de demanda.

En qualsevol cas, cal evitar que hi hagi centres hospitalaris que acumulen pacients als passadissos dels serveis d'urgències amb certa regularitat.

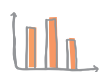
Cal tenir en compte que els hospitals del sistema públic de salut català tenen una freqüència de visites d'urgències hospitalàries (458,7 per cada 1.000 habitants) superior a la mitjana estatal (440,8) (gràfic 69).

Gràfic 69. Freqüència de les urgències hospitalàries per 1.000 habitants per comunitats autònomes (2021)

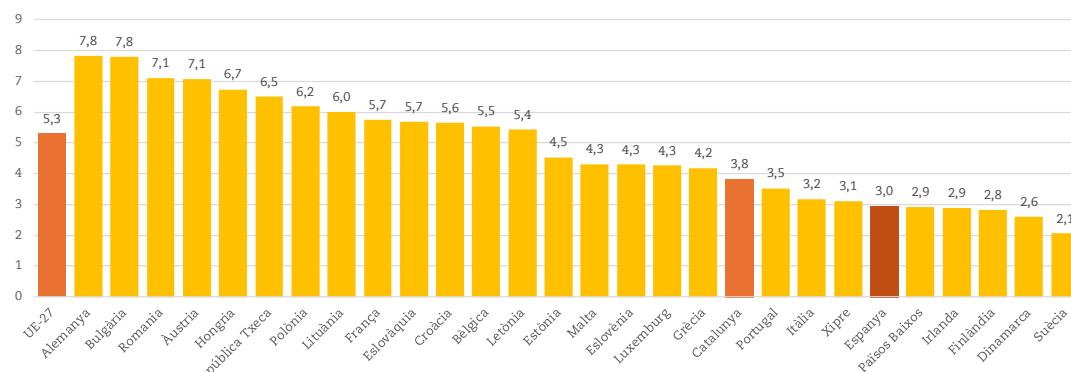


Font. Ministeri de Sanitat.

L'indicador de llits d'hospital per habitant s'utilitza també com a mesura de la disponibilitat de recursos als hospitals. Catalunya, en aquest sentit, té una provisió de llits d'hospital de 3,8 per cada 1.000 habitants, lleugerament per sobre de la mitjana estatal (3,0) però per sota de la mitjana europea, que és de 5,3 per cada 1.000 habitants (gràfic 70). Cal destacar, però, que aquest no és necessàriament un indicador de qualitat en l'atenció prestada, atès que s'ha de posar en el context de l'estat de salut de la població i de la inversió en medicina preventiva, que pot evitar ingressos hospitalaris.



Gràfic 70. Llits d'hospital per 1.000 habitants per països de la Unió Europea (2020)



Font. Eurostat.

Nota. Les dades de Letònia, Estònia, Malta, Luxemburg, Grècia i Xipre són del 2019.

L'atenció integral del pacient passa, entre altres factors, per garantir-li un bon tracte i un acompanyament al llarg del seu pas pel sistema sanitari

Les queixes sobre el tracte rebut per part del personal sanitari i no sanitari representen el 10 % del total de queixes presentades en matèria de salut.

En algunes de les queixes rebudes pel Síndic de Greuges, amb independència del motiu de queixa, es fan referències a un tracte inadequat o prepotent per part del personal sanitari i no sanitari.

Tot i que en la majoria de casos no és possible objectivar-ho, el Síndic de Greuges considera que malgrat les possibles discrepàncies que es puguin produir entre els pacients i els professionals que els atenen (sanitaris i no sanitaris), s'ha d'oferir sempre un tracte basat en el diàleg, el respecte i la comprensió. D'aquesta manera, es pot evitar que aquestes discrepàncies puguin degenerar en un tracte inadequat o fins i tot en situacions d'agressions verbals o físiques no desitjades. No cal dir que aquest tracte basat en el diàleg, el respecte i la comprensió s'ha de procurar per ambdues parts.

En aquesta mateixa línia, també s'ha demanat a l'Administració que analitzi atentament cadascuna de les reclamacions que rebi per tracte inadequat, i que apliqui mesures amb celeritat, si es considera necessari.

Abordar l'atenció sanitària integral passa també per tenir en compte la vessant social

Els diversos intents que ha fet l'Administració per incorporar la vessant social a l'atenció sanitària no han estat efectius, i en diversos territoris continua havent-hi una separació en els circuits que no permet atendre d'una manera global totes les necessitats de la persona.

Actualment, però, l'Administració ha elaborat un nou pla d'atenció integrada, que prioritza el desplegament de quatre línies estratègiques: atenció integrada a l'àmbit residencial, atenció domiciliària integrada social i sanitària, atenció integrada social i sanitària en salut mental i integració de sistemes d'informació socials i sanitaris.

En aquest àmbit també s'han detectat insuficiències relacionades amb l'atenció de les necessitats específiques de les persones amb fragilitat relacional, que requereixen sovint un acompanyament específic. Cal adequar els serveis a les necessitats de les persones vulnerables, tant pel que fa als recursos sanitaris com a l'atenció personal i el tracte que se'ls ofereix.

Els drets i deures de les administracions en l'àmbit de la salut s'han de preveure en una norma perquè es puguin exigir

En l'àmbit del Servei Català de la Salut, la Carta de drets i deures de la ciutadania en relació amb la salut i l'atenció sanitària ja regula diversos drets i deures de les persones. La Carta va ser actualitzada el 2015 i té caràcter de document programàtic. Tot i això, alguns drets ja han estat reconeguts en alguna norma legal o reglamentària. Per exemple, el dret a la lliure elecció d'equip d'atenció primària, metge de família i pediatria; els drets d'informació concernents a la salut i l'autonomia del pacient i la informació clínica, o el dret a obtenir una segona opinió mèdica.

La institució ha recomanat, però, que la regulació dels drets i deures relacionats amb la salut vagi més enllà de reconèixer-los en la Carta, de la qual s'ha d'actualitzar el contingut i reforçar l'efectivitat.

No s'han regulat els criteris d'arrelament que han de permetre que determinats col·lectius en risc d'exclusió social puguin acreditar la seva condició de residents a Catalunya per poder accedir a l'assistència sanitària pública

La Llei 9/2017, de 27 de juny, d'universalització de l'assistència sanitària amb càrrec a fons públics per mitjà del Servei Català de la Salut, preveu un termini de tres mesos per regular aquests criteris d'arrelament.

Tot i això, cal establir amb claredat per mitjà de quins altres criteris diferents de l'empadronament les persones que viuen a Catalunya poden acreditar la residència per poder accedir a una atenció sanitària completa, sense provisionalitats, i no només quan tinguin una urgència.

Tenint en compte, a més, que les persones que se’n podrien beneficiar són persones i col·lectius en risc d’exclusió social, aquesta institució ha demanat al Departament de Salut que s’intensifiquin els treballs i els tràmits pendents per completar aquest desenvolupament normatiu, de manera que el desplegament pugui ser efectiu i es faci com més aviat millor, i que en cap cas se sobrepassi el termini previst (finals de 2023).

2.5.3. Cap a la reducció de les llistes d’espera en salut

El nombre de persones que estan en llista d’espera en salut ha augmentat els darrers anys

Enguany hem rebut 266 queixes sobre llistes d’espera: intervencions quirúrgiques (49,2 %), atenció especialitzada (32,3 %), proves diagnòstiques (15,8 %) i atenció primària (2,6%).

La institució del Síndic de Greuges continua rebent queixes sobre demores per accedir a una visita amb el metge de família, a una primera visita amb l’especialista (sobretot en algunes especialitats concretes), a una prova diagnòstica o a una intervenció quirúrgica.

Segons dades d’octubre de 2023, hi ha 195.270 persones que estan en llista d’espera per a intervencions quirúrgiques, 170.262 persones en espera d’una prova diagnòstica i 477.088 persones en espera d’una consulta externa. **L’octubre de 2023 hi havia més persones en llista d’espera que no pas l’any 2017, tant si es mira en valors absoluts com en valors relatius en funció del nombre d’habitants. No s’ha incrementat, en canvi, amb caràcter general, el temps mitjà d’espera dels pacients. Per a una intervenció quirúrgica, el temps d’espera és de prop de 141 dies (taula 43).**



Taula 43. Temps d’espera per a intervencions quirúrgiques, proves diagnòstiques i consultes a Catalunya (2017-2023)

Intervencions quirúrgiques	Pacients en llista d’espera	Homes (%)	Dones (%)	Temps mitjà d’espera (dies)	Intervencions quirúrgiques fetes	Pacients en llista d’espera per 1.000 hab.
2023 (oct.)	195.270	55,5	44,5	141	339.316 (51,8 % dones)	-
2022	183.501	53,5	46,5	154	368.743	23,5
2021	129.274	49,5	50,5	172	250.960	16,7
2020	118.704	49,4	50,6	206	216.424	15,3
2019	148.485	48,9	51,1	167	269.786	19,3
2018	139.419	48,9	51,1	163	267.063	18,3
2017	163.809	50,6	49,4	144	361.938	21,7

Proves diagnòstiques	Pacients en llista d'espera	Homes (%)	Dones (%)	Temps mitjà d'espera (dies)	Proves diagnòstiques fetes	Pacients en llista d'espera per 1.000 hab.
2023 (oct.)	170.262	40,6	59,4	75,9	756.974 (55,0 % dones)	-
2022	175.005	40,5	59,5	92	770.329	22,5
2021	160.164	43,7	56,3	86,0	717.665	20,6
2020	139.123	44,3	55,7	113,0	563.771	17,9
2019	146.999	44,5	55,5	83,0	749.805	19,2
2018	116.923	44,5	55,5	63,0	729.861	15,4
2017	105.290	44,1	55,9	67,0	746.527	13,9
Consultes externes	Pacients en llista d'espera	Homes (%)	Dones (%)	Temps mitjà d'espera de pacients pendents (dies)	Consultes externes fetes	Pacients en llista d'espera per 1.000 hab.
2023 (oct.)	477.088	43,9	56,1	96	1.712.179 (55,8 % dones)	-
2022	461.031	43,9	56,1	97	1.888.282	59,2
2021	416.200	44,7	55,3	98	1.833.117	53,6
2020	356.502	44,3	55,7	144	1.520.555	45,8
2019	496.559	44,3	55,7	99	2.190.095	64,7
2018	428.170	44,0	56,0	92	2.153.782	56,3
2017	421.841	43,0	57,0	114	2.294.690	55,8

Font. Departament de Salut.

L'anàlisi comparada situa Catalunya entre les comunitats autònomes amb un nombre més baix de pacients en espera de la primera consulta d'atenció especialitzada (40,6 per 1.000 habitants), per sota de la mitjana estatal (85,4). Tanmateix, també evidencia que és una de les comunitats amb una llista d'espera per a les intervencions quirúrgiques amb més pacients per 1.000 habitants (22,1), molt per sobre de la mitjana estatal (16,1), i amb uns temps d'espera més llargs (151 dies), sensiblement per sobre de la mitjana estatal (113) (taula 44).

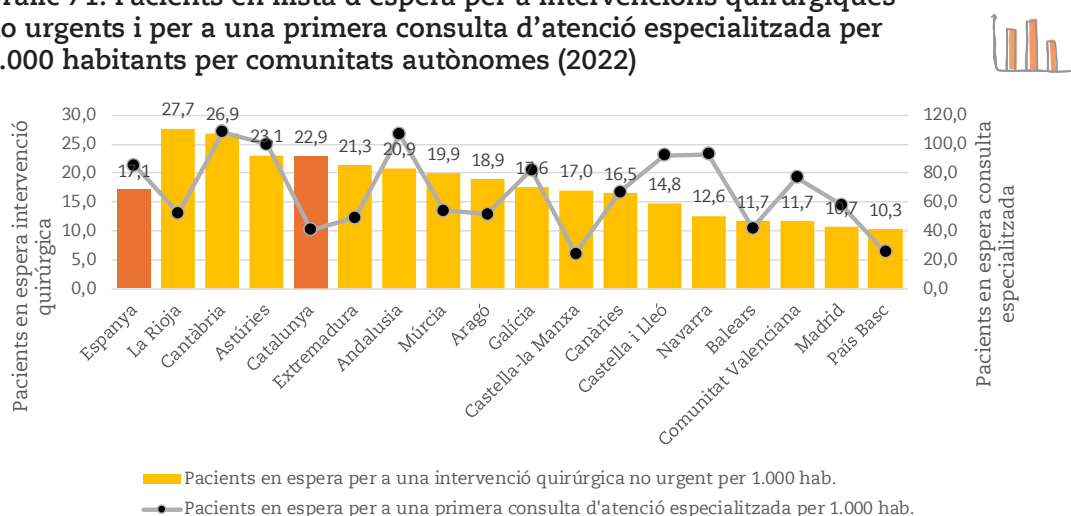


Taula 44. Indicadors de llistes d'espera per comunitats autònomes (2022)

	Pacients en espera per a una intervenció quirúrgica no urgent per 1.000 hab.	Pacients en espera per a una intervenció quirúrgica per 1.000 hab.	Pacients amb més de 6 mesos d'espera per a una intervenció quirúrgica no urgent (%)	Pacients amb més de 6 mesos d'espera per a una intervenció quirúrgica (%)	Temps mitjà d'espera per a una intervenció quirúrgica no urgent	Temps mitjà d'espera per a una intervenció quirúrgica (dies)	Pacients en espera per a una primera consulta d'atenció especialitzada per 1.000 hab.	Temps mitjà d'espera per a una primera consulta d'atenció especialitzada (dies)
Espanya	17,1	16,1	20,8	17,6	120,1	113	85,4	95,2
Andalusia	20,9	16,6	25,3	14,0	134,2	110	106,9	123,3
Aragó	18,9	19,1	25,6	25,9	127,8	151	51,3	79,9
Astúries	23,1	22,4	13,1	9,7	93,9	86	100,1	81,4
Balears	11,7	12,4	22,2	20,0	123,6	121	41,8	63,9
Canàries	16,5	15,8	28,5	24,8	156,8	144	66,6	121,1
Cantàbria	26,9	24,0	32,3	24,1	153,5	132	108,2	91,3
Castella i Lleó	14,8	17,1	24,9	24,6	123,5	129	92,1	94,9
Castella-la Manxa	17,0	16,5	0,0	28,3	105,5	111	24,1	60,8
Catalunya	22,9	22,1	31,6	27,6	154,0	151	40,6	94,0
Comunitat Valenciana	11,7	11,3	13,5	10,8	88,4	87	77,1	87,0
Extremadura	21,3	21,4	32,0	24,6	155,6	139	49,1	75,6
Galícia	17,6	17,8	6,7	6,4	74,8	75	82,3	66,0
Madrid	10,7	10,7	4,3	5,4	63,4	65	58,0	75,4
Múrcia	19,9	18,3	18,0	11,1	100,3	91	54,0	88,8
Navarra	12,6	10,3	10,9	6,0	85,0	72	92,9	99,0
País Basc	10,3	10,0	7,1	3,9	73,3	64	25,1	48,2
La Rioja	27,7	25,1	22,9	13,3	111,0	92	52,5	66,0

Font. Ministeri de Sanitat.

Gràfic 71. Pacients en llista d'espera per a intervencions quirúrgiques no urgents i per a una primera consulta d'atenció especialitzada per 1.000 habitants per comunitats autònomes (2022)



Font. Ministeri de Sanitat.

Les demores excessives poden afectar considerablement la qualitat de vida dels pacients i afavorir l'empitjorament del seu estat de salut, però també poden comportar que, durant el temps d'espera, s'hagi de fer més ús dels dispositius assistencials, com ara els serveis d'urgències o la prestació farmacèutica.

Les demores són especialment significatives en reproducció humana assistida, obesitat mòrbida, intervencions de raquis i en el seguiment de les visites en salut mental i síndromes de sensibilització central, entre d'altres.

S'ha avançat en l'establiment d'uns terminis màxims de garantia/referència d'accés per a determinades intervencions quirúrgiques i altres prestacions sanitàries. Això no obstant, els procediments amb termini màxim garantit són pocs i el Síndic de Greuges rep queixes perquè se superen aquests terminis, especialment els de referència.

La institució recorda a l'Administració sanitària que ha de respectar els terminis fixats per la mateixa Administració, ja que són els que s'han considerat raonables. Així, insta a adoptar mesures per corregir aquestes disfuncions amb caràcter general, especialment tenint en compte la incidència de la pandèmia en tots els nivells d'activitat assistencial.

El Departament de Salut informa que el desplegament del Pla d'accessibilitat a l'atenció especialitzada el 2023 ha permès incrementar l'activitat en primeres visites, proves diagnòstiques i intervencions quirúrgiques amb la finalitat de reduir el nombre de pacients fora de termini i, per tant, millorar l'accessibilitat a l'atenció especialitzada. S'ha dut a terme un rigorós monitoratge mensual d'aquest pla de forma conjunta amb les regions sanitàries i els centres del sistema sanitari integral d'utilització pública de Catalunya (SISCAT) per assolir els objectius fixats.

El temps d'espera garantit per a les intervencions quirúrgiques no es compleix en molts casos

Actualment, a Catalunya, les operacions que tenen un temps d'espera màxim garantit són els procediments oncològics, la cirurgia cardíaca valvular i coronària, les cataractes i les pròtesis de maluc i de genoll. Aquest any, a més, s'ha incorporat a aquest grup la reconstrucció mamària.

Tot i aquesta garantia, la institució del Síndic de Greuges ha rebut queixes per demores en les intervencions de cataractes i de pròtesis de genoll i de maluc en determinats centres.

La normativa preveu un termini màxim d'espera de cent vuitanta dies per a aquestes intervencions. No obstant això, en les dades que publica el Servei Català de la Salut (CatSalut) s'observen temps mitjans d'espera de pacients pendents d'intervenció superiors a aquest termini.

En aquests casos, es deriven els pacients a altres centres, però molts d'aquests centres també treballen fora de terminis, de manera que la persona acaba sent operada més enllà del termini de garantia.

La normativa preveu la derivació "per tal de garantir els terminis màxims d'accés establerts". En aquest sentit, la institució considera que les gestions de derivació s'han de fer amb anterioritat per garantir precisament que la persona sigui intervinguda abans d'exhaurir el termini de garantia. Si tot i fer aquesta gestió la persona és intervinguda després dels cent-vuitanta dies de garantia no es pot dir que l'Administració hagi complert el seu compromís.

Quan es prevegi que el centre no podrà intervenir dins del termini de garantia, cal fer les gestions de derivació amb prou antelació perquè la persona pugui ser intervinguda, en qualsevol cas, abans que s'esgoti el termini a què l'Administració s'ha compromès.

També cal que en el document informatiu d'inscripció al Registre de llistes d'espera per a intervencions quirúrgiques amb termini màxim d'espera garantit s'informi sobre què pot fer la persona quan ha transcorregut el termini màxim d'accés i no ha estat intervinguda.

Els temps d'espera de referència de la resta de procediments tampoc no es compleixen, tot i que, a diferència dels temps garantits, no són de compliment obligat

Respecte de la resta de prestacions sanitàries a càrrec del CatSalut, l'Administració té establerts uns terminis de referència en funció de la prioritat amb què s'hagin prescrit. S'ha d'entendre que aquests terminis no han estat determinats a l'atzar sinó que corresponen a temps d'espera raonables i adequats i, en qualsevol cas, s'han fixat amb la voluntat de respectar-los.

Per això, quan les queixes que rep el Síndic de Greuges posen de manifest una espera superior, la institució considera que s'està allargant el procediment més enllà del que seria raonable, i quan aquesta espera s'allarga significativament, s'ha de considerar excessiva. Sigui com sigui, en cap cas una espera desproporcionada es pot justificar pel fet que el procediment tingui un termini de referència però no de garantia.

Pel que fa a les intervencions quirúrgiques, totes les que no tenen un temps d'espera garantit tenen un termini de referència de noranta, cent-vuitanta o tres-cents seixanta-cinc dies, en funció de la prioritat amb què s'han prescrit (preferent, mitjana o baixa, respectivament). De les queixes rebudes a la institució se'n desprèn que sovint les persones tenen prou informació sobre l'existència d'uns terminis de referència, el moment en què se'ls ha inclòs en la llista d'espera o la prioritat amb què s'ha fet, entre d'altres.

Pel que fa a les visites amb els especialistes i les proves diagnòstiques, es determina una prioritat ordinària quan el professional que les demana considera que s'han de fer abans de noranta dies per les repercussions que l'espera pot tenir sobre l'estat de salut de la persona, el grau de resolució de la malaltia, les complicacions, la qualitat de vida de la persona o les circumstàncies socials. En canvi, la prioritat és preferent quan el professional que les demana considera que s'han de dur a terme en un termini inferior a trenta dies per les greus repercussions que l'espera pot tenir sobre l'estat de salut de la persona, el grau de resolució de la malaltia o les complicacions.

No hi ha dubte, doncs, que no es preveu que una persona sigui atesa per l'especialista a què l'ha derivat el seu metge de família més enllà dels noranta dies des de la derivació. Però, en canvi, són abundants les queixes per demores superiors i, en algun cas, molt superiors. Són menys nombroses, en canvi, les queixes sobre retards en les proves diagnòstiques.

Pel que fa a les visites d'atenció primària, també es fixa un termini de referència de quaranta-vuit hores, això sí, subjecte a les condicions de treball de cada equip. Amb tot, se segueixen rebent queixes per esperes superiors en alguns centres, que sembla que no són puntuals.

L'Administració sanitària ha de seguir treballant, i molt, per aconseguir rebaixar aquests terminis i que les persones pugin consultar qualsevol problema de salut amb els professionals d'atenció primària amb certa celeritat, tenint en compte que l'atenció primària és on han d'acudir en primera instància. En aquesta línia, no és adequat derivar l'atenció als dispositius d'urgències per cobrir aquesta deficiència, excepte si realment es tracta d'una urgència.

Caldrà estar amatents als resultats de l'avaluació de la implementació del Pla de millora de l'accessibilitat de la ciutadania a l'atenció sanitària que el Departament de Salut va donar a conèixer el març de 2023.

Perspectiva de gènere

Les diferències de gènere en les llistes d'espera

Les dones tendeixen a tenir més problemes de salut i a fer un ús més intensiu del sistema sanitari, de manera que també hi ha una proporció més gran de dones en llista d'espera per a proves diagnòstiques (59,4 %) i per a consultes externes (57,0 %). En el cas de les intervencions quirúrgiques, en canvi, són els homes els que estan més en llista d'espera (55,5 %).

Aquesta tendència menor de les dones a estar en llista d'espera d'una intervenció també s'observa quan s'analitzen les intervencions fetes durant l'any: mentre que l'octubre de 2023 el 55,5 % de les persones en llista d'espera d'intervenció quirúrgica eren homes, el 51,8 % de les persones que ja havien passat per una intervenció quirúrgica durant l'any eren dones.



Taula 45. Pacients en llista d'espera segons sexe a Catalunya (2023)

	Pacients en llista d'espera	Homes (%)	Dones (%)	Intervencions, proves i consultes fetes durant l'any	Homes (%)	Dones (%)
Intervencions quirúrgiques	195.270	55,5	44,5	339.316	48,2	51,8
Proves diagnòstiques	170.262	40,6	59,4	756.974	45,0	55,0
Consultes externes	156.000	43,0	57,0	1.712.179	44,2	55,8

Font. Departament de Salut.
Nota. Dades corresponents a l'octubre de 2023.

2.5.4. Cap a l'accessibilitat i la cobertura dels serveis

Hi ha un increment considerable de la demanda d'atenció en salut mental, especialment entre els infants i joves

Els problemes relacionats amb la **salut mental** s'han incrementat els darrers anys, també arran de la pandèmia de covid-19. Aquesta situació ha fet que la demanda d'atenció s'hagi incrementat i que la resposta sanitària hagi resultat en algunes ocasions insuficient.

El 38 % de les queixes sobre salut mental afecten infants i adolescents.

En el període 2014-2022 es va incrementar 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 infantil i juvenil (CSMIJ). Des de l'any 2020, però, mentre que el nombre de persones ateses en els CSMIJ ha continuat creixent (un 14,7 %), el cas de les persones ateses en els CSMA no ha mostrat aquesta evolució. El setembre de 2023, la tendència continuava sent la mateixa.

Taula 46. Pacients atesos en serveis de salut mental (2014-2023)



		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (set.)	2022	2023 (set.)
CSMA	Pacients atesos	155.635	156.942	160.523	160.864	159.323	165.956	168.510	170.850	154.207	168.230	154.924
	Nombre de visites	1.039.728	1.062.620	1.073.905	1.030.071	1.066.712	1.105.487	1.212.243	1.249.193	927.576	1.234.196	910.916
	Visites per pacient atès	6,68	6,77	6,69	6,40	6,70	6,66	7,19	7,31	6,02	7,34	5,88
CSMIJ	Pacients atesos	60.704	64.780	63.330	66.501	63.936	69.006	69.024	74.132	60.957	79.167	62.782
	Nombre de visites	384.876	411.226	411.681	420.161	461.218	495.297	546.486	549.902	295.886	559.296	309.883
	Visites per pacient atès	6,3	6,3	6,5	6,3	7,2	7,2	7,9	7,42	4,85	7,06	4,94
	Persones en llista d'espera	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.821	3.568
	Mitjana de dies en llista d'espera	-	-	-	-	-	-	-	-	-	59,18	58,47
Hospitals psiquiàtrics	Pacients atesos	-	-	-	-	11.350	10.840	10.901	11.694	9.924	12.447	9.435

Font. Departament de Salut.

Nota. CSMA correspon a centres de salut mental d'adults, i CSMIJ, a centres de salut mental infantil juvenil.

Malgrat que s'han anat ampliant els recursos per atendre les persones amb problemes de salut mental, els recursos disponibles no sempre són suficients per aconseguir una atenció en condicions òptimes. La pressió assistencial sobre els CSMIJ ha afavorit que cada vegada hi hagi més infants i adolescents en llista d'espera (prop de 3.500 el setembre de 2023). El temps d'espera per ser atesos és de quasi dos mesos, i la freqüència de visites per any ha decrescut l'any 2022 respecte a anys precedents.

Durant l'any 2023 es va desplegar als 52 CSMIJ del territori el Programa d'atenció a la crisi infantil i juvenil, adreçat a infants i adolescents amb sospita o confirmació diagnòstica de trastorn mental i complexitat social associada que tenen dificultats per ser atesos als serveis de salut mental ambulatoris.

També s'ha desplegat el Pla de millora d'atenció a les persones amb trastorns de la conducta alimentària, que preveu el desplegament d'un nou model d'atenció integral i esglaonat que abasta tots els nivells assistencials, des de l'atenció primària i comunitària de salut, fins als centres de salut mental, els hospitals de dia i l'hospitalització.

Més sovint del que seria desitjable, el retorn del pacient amb la família i a la comunitat després d'un ingrés es fa sense garanties de continuïtat en els tractaments i se segueixen rebent queixes per un seguiment insuficient amb visites massa espaiades i amb dificultats per accedir a determinats professionals.

Amb l'objectiu de millorar l'atenció integral al pacient complex, s'han desplegat cinc unitats funcionals de recuperació i projecte de vida. L'atenció a la població amb condició de complexitat amb una disfuncionalitat important requereix un abordatge transversal i territorial que integri els serveis prestats pels diferents recursos existents i que estigui coordinat en un pla de recuperació individual consensuat. El treball comunitari i la creació de les unitats funcionals de recuperació i projecte de vida persegueixen un objectiu, que és el tancament progressiu de les places de llarga estada. D'aquesta manera, la persona és atesa en el seu propi entorn, de manera que es potencia la seva autonomia i se la vincula a la comunitat, i la intervenció se centra en els drets de la persona.

Per millorar l'assistència a les persones amb trastorn mental lleu, s'ha desplegat el model d'atenció esglaonada, que millora l'atenció al primer nivell assistencial, incideix en els procediments del Programa de col·laboració de la salut mental amb l'atenció primària i potencia intervencions d'atenció psicològica basades en l'evidència científica.

El 28 % de les queixes sobre salut mental exposen situacions d'insuficiència de recursos i, en un terç d'aquests casos, els implicats són infants o adolescents.

El Departament de Salut informa que actualment la salut mental comunitària té manca de professionals, especialment psiquiatres, per atendre l'increment de la demanda existent. Els equips de salut mental es troben en una situació de dèficit de professionals facultatius, fet que està dilatant els temps d'espera. Aquesta saturació dels serveis de salut mental comunitària no ha millorat amb la incorporació de determinats professionals.

La institució del Síndic de Greuges insisteix en el desenvolupament ferm del Pla integral d'atenció a les persones amb trastorns mental i addiccions, que ha d'impulsar i desenvolupar les accions necessàries per millorar l'atenció a les persones afectades.

Les actuacions del sistema sanitari han d'anar orientades a la promoció de la salut i a la prevenció de les malalties, també en l'àmbit de la salut mental. El sistema sanitari s'ha de basar en la plena integració de la salut mental en el sistema sanitari general, i els pacients amb malalties mentals s'han d'equiparar a la resta de pacients. Anar cap a un nou model d'organització i funcionament del sistema sanitari centrat en el pacient ha d'incloure necessàriament l'abordatge de l'atenció a les persones amb trastorn mental d'una manera decidida i resolutiva.

S'ha de reconèixer que el Pacte nacional de salut mental en què es treballa des de fa uns anys proposa un objectiu ambiciós i necessari: implicar els diferents departaments de la Generalitat amb responsabilitat sobre salut mental i benestar emocional, els governs locals i les entitats socials perquè treballin de manera coordinada. L'atenció que s'ha d'oferir a les persones que pateixen aquest problema de salut va més enllà de les responsabilitats del Departament de Salut.

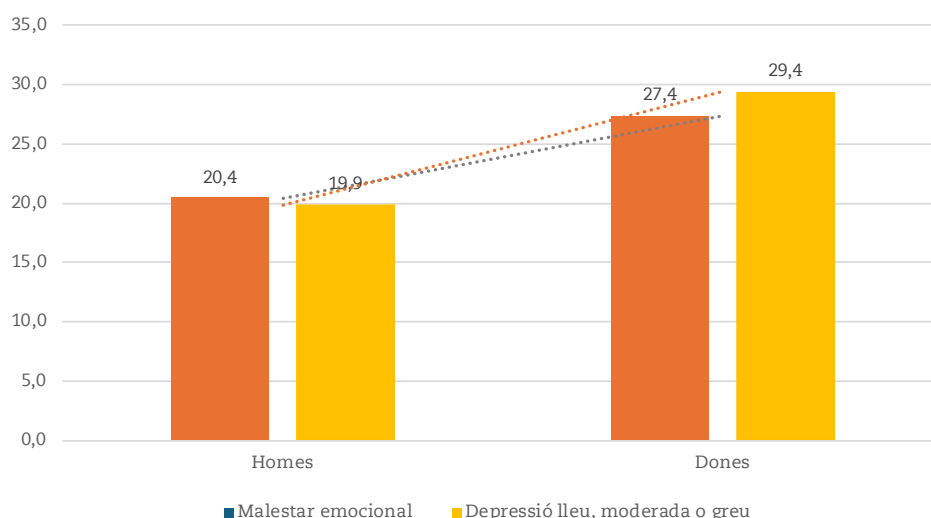
El Síndic de Greuges entén que les persones i les seves famílies han d'estar en el centre de la intervenció. No han d'estar repartides per diferents xarxes i serveis que no treballin de manera prou coordinada i integrada. S'han de detectar quines són les seves necessitats i, a partir d'aquí, treballar per coordinar i integrar els serveis que els donen atenció.

Perspectiva de gènere

La prevalença de problemes de salut mental

L'Enquesta de salut de Catalunya posa de manifest, any rere any, que les dones tenen més malestar emocional i més problemes de salut mental que els homes. En concret, prop del 30 % de dones manifesta tenir malestar emocional o una depressió (en diferents graus), proporció que se situa prop del 20 % en el cas dels homes.

Gràfic 72. Estat de salut mental en funció del sexe a Catalunya (2022)



Font. Enquesta de salut de Catalunya.



Recomanació principal

El Síndic de Greuges demana al Departament de Salut que desenvolupi estratègies per situar les persones (i les seves necessitats d'atenció) en el centre del sistema, integrant els serveis que conformen el sistema sanitari, amb mesures com ara:

■ Atenció integral de les necessitats de salut de les persones

- ▶ Seguir treballant per una atenció integrada social i de salut, més enllà de la coordinació entre ambdós àmbits, per poder oferir una atenció unificada.
- ▶ Treballar a partir de les necessitats de la persona i oferir-li els recursos necessaris per al seu benestar.
- ▶ Fer un seguiment de les mesures d'atenció implementades per valorar-ne la idoneïtat i poder ajustar-les, si escau.
- ▶ Permetre que les persones puguin expressar quines són les seves expectatives per integrar-les en l'atenció que se'ls proposa, en la mesura que sigui possible.
- ▶ Potenciar tant com sigui possible que l'atenció sigui en l'entorn proper i conegut.
- ▶ Estudiar detingudament quins són els diversos perfils de pacients i tenir en compte les característiques que els diferencien per determinar com se'ls ha d'atendre.
- ▶ Garantir la integració de la intervenció dels serveis d'atenció primària i especialitzada.
- ▶ Garantir als professionals un temps d'atenció al pacient.

■ Atenció en temps raonable

- ▶ Respectar el temps d'espera garantit de les intervencions quirúrgiques que el tenen establert.
- ▶ Preveure amb prou antelació la derivació a un altre centre quan s'hagi de fer, de manera que la intervenció es faci dins del termini de garantia.
- ▶ Respectar els terminis d'espera de referència fixats per a la resta d'intervencions quirúrgiques i procediments, que s'entén que es corresponen amb terminis d'espera raonables
- ▶ Informar en el document que es facilita al pacient quan se l'inclou en la llista d'espera sobre què pot fer si se supera el termini de garantia i no s'ha fet l'operació.
- ▶ Tenir en compte les circumstàncies de la persona en la programació de les intervencions, més enllà de les circumstàncies estrictament sanitàries.

- ▶ Escurçar al màxim els temps d'espera previs a la inclusió d'una persona en llista d'espera si abans són necessàries visites amb l'especialista i/o alguna prova.
- ▶ Garantir un accés àgil dels pacients als professionals d'atenció primària, assegurant que aquests professionals disposen de recursos humans i materials suficients per poder ser resolutius.

■ Atenció a la salut mental

- ▶ Determinar quins són els problemes de salut mental i les inquietuds i necessitats de les persones que requeririen atenció en aquest àmbit, tenint en compte l'increment dels darrers anys, i garantir la cobertura de les necessitats existents, evitant que hi pugui haver persones que no tenen encaix en cap recurs.
- ▶ Oferir una atenció àgil quan es detecta el problema amb la finalitat d'evitar que s'agreugi per una manca d'atenció o una atenció amb retard.
- ▶ Garantir la continuïtat de l'atenció un cop es determini quina ha de ser, i evitar espaiar més del que seria necessari les visites de seguiment.
- ▶ Atendre el benestar emocional de les persones.
- ▶ Treballar en una política d'incentius i mesures atractives per captar i mantenir professionals de l'àmbit de salut mental, en vista de l'increment significatiu de la necessitat d'atenció d'aquests tipus de problemes.
- ▶ Potenciar una xarxa d'atenció a la salut mental en l'àmbit comunitari que disposi dels recursos adequats i suficients.
- ▶ Treballar en campanyes de prevenció que afavoreixin el benestar emocional.
- ▶ Garantir la plena integració de la salut mental en el sistema sanitari general, i equiparar els pacients amb malaltia mental a la resta de pacients.

Salut

Dades de l'informe anual 2023



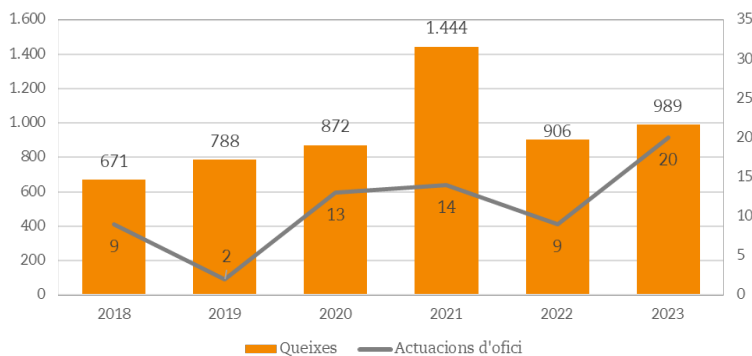
1.970 actuacions

989 (50,2 %)
Queixes

961 (48,8 %)
Consultes

20 (1,0 %)
Actuacions d'ofici

Evolució de les queixes i actuacions d'ofici

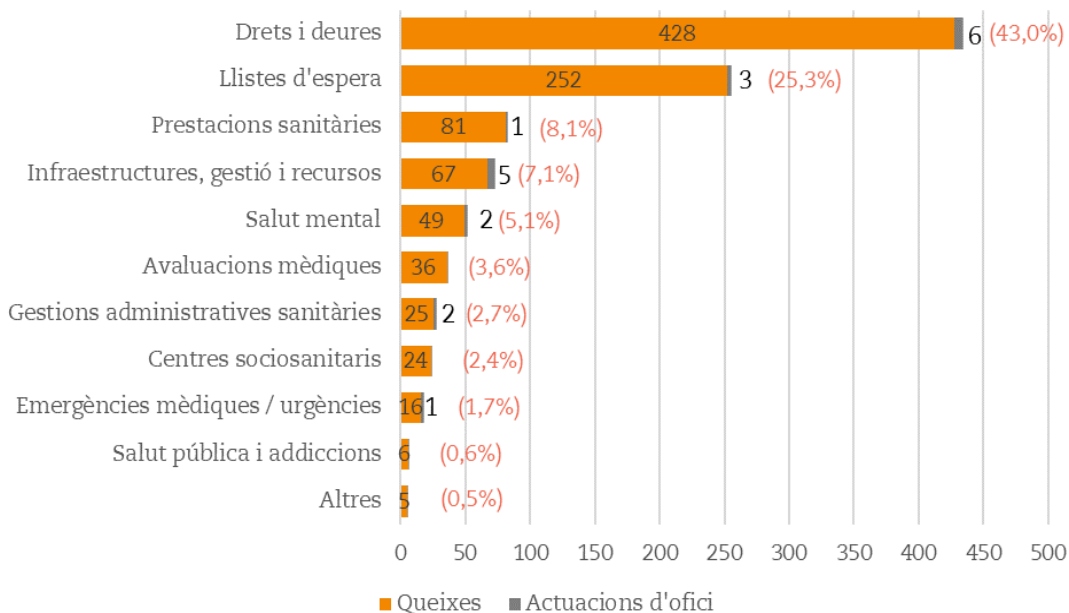


Variació respecte a l'any anterior

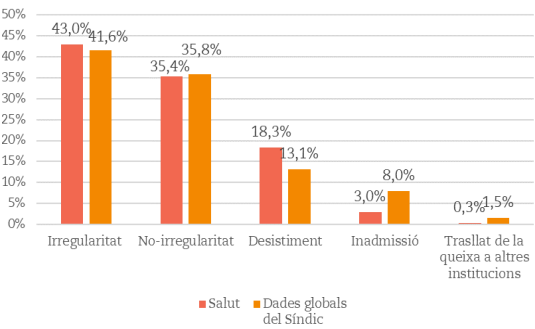


Actuacions
10,3 %

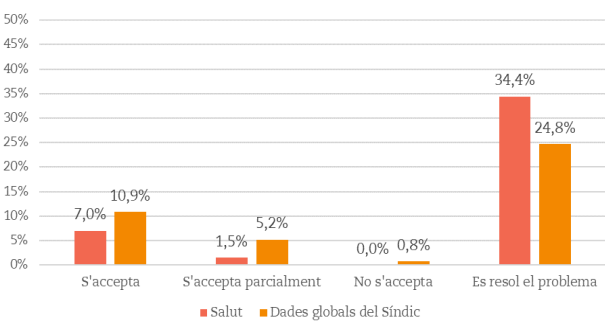
Queixes i actuacions d'ofici per tema



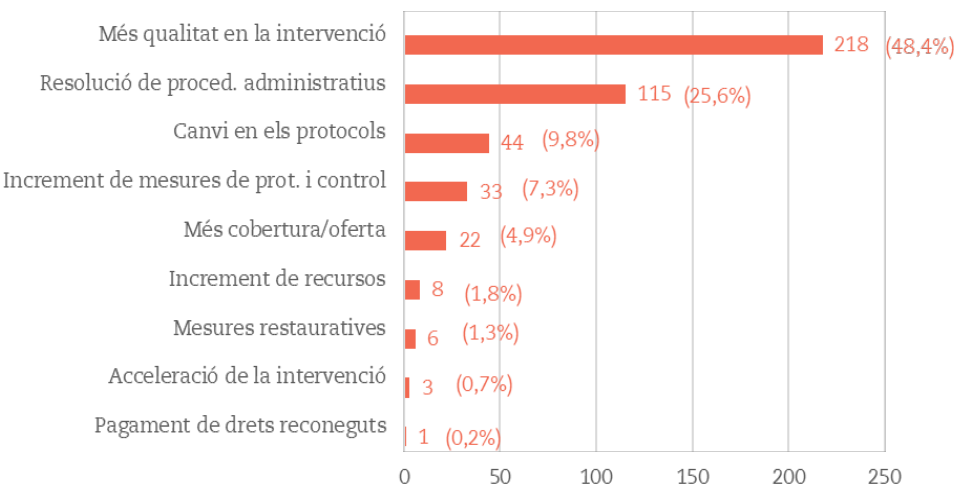
Finalització de les queixes i actuacions d'ofici tramitades el 2023



Acceptació de la resolució de les queixes i actuacions d'ofici tramitades el 2023



Compliment dels suggeriments fets pel Síndic de Greuges durant el 2023

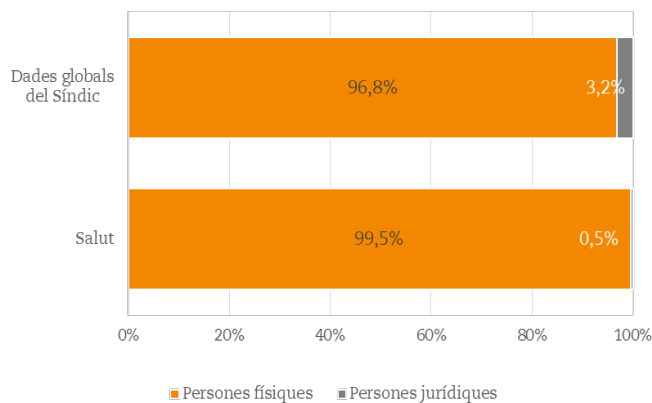


Actuacions transformadores

- ✓ El **Departament de Salut** va aprovar el **Pla d'acció per a la millora de l'atracció i fidelització de professionals al sistema de salut de Catalunya**, que coincideix amb una recomanació del Síndic perquè s'adoptessin mesures específiques per incentivar la cobertura de places i l'increment de professionals en les zones geogràfiques amb més dificultats de cobertura.
- ✓ Al febrer de 2023 el **Departament de Salut** va incloure la **reconstrucció de mama després d'una mastectomia com a intervenció amb termini d'espera garantit** i actualment ja es publiquen les dades de temps d'espera, acció també sol·licitada pel Síndic.
- ✓ La Unitat d'Expertesa de Fibromiàlgia de l'**Hospital de Badalona** preveia un **criteri d'exclusió per edat** que, a instàncies del Síndic, **va ser eliminat** mitjançant una modificació del protocol.
- ✓ **Publicació i difusió**, a instàncies del Síndic, dels **criteris clínics per accedir a les tècniques de reproducció humana** en els **centres del sistema sanitari integral d'utilització pública de Catalunya (SISCAT)**. S'aplicaven des de feia dos anys sense que les persones afectades en coneguessin el contingut.

Dades sociodemogràfiques de les persones que han presentat queixa

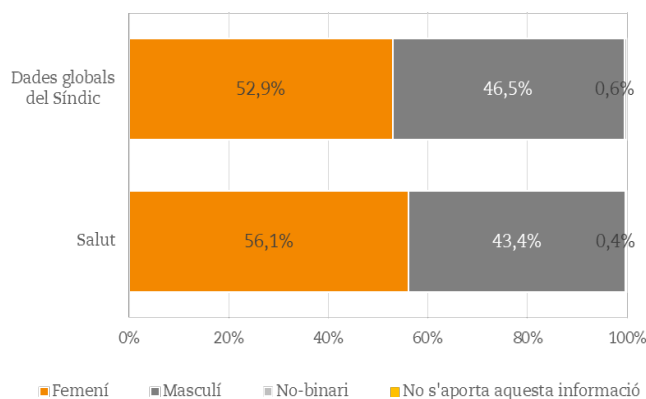
Tipologia de persones



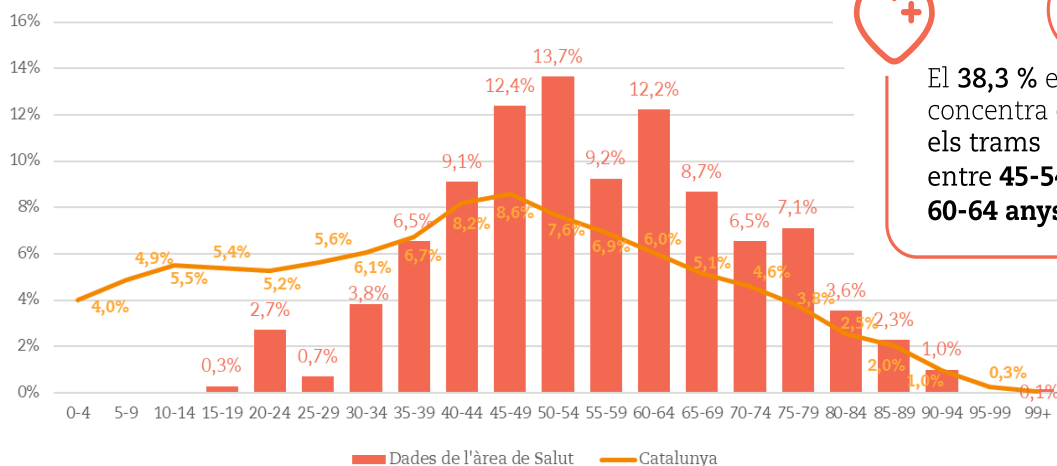
Persones físiques Per gènere



960 persones s'han adreçat a la institució



Persones físiques Per edat



El **38,3 %** es concentra en els trams entre **45-54 i 60-64 anys**

2.6. Millora de l'èxit educatiu: cap a la personalització dels aprenentatges

D'un sistema educatiu uniforme i lineal a un sistema educatiu equitatiu basat en la personalització dels aprenentatges

El sistema educatiu tradicional ha partit de la base que tot l'alumnat ha d'adquirir els mateixos continguts i que tothom aprèn de la mateixa manera, seguint els mateixos ritmes i mètodes. El procés d'ensenyament, doncs, s'ha organitzat a l'entorn d'un currículum uniforme, que s'estructura a partir de cursos i assignatures, i que es transmet a partir de classes magistrals, a partir d'una distribució de recursos força lineal entre les aules i els centres, no segons la tipologia de l'alumnat. La uniformitat i la linealitat del sistema és poc inclusiva tenint en compte l'heterogeneïtat social.

Al final del segle XX, però, es va anar imposant la consciència que calia situar l'alumnat en el centre del sistema, com a protagonista del procés d'aprenentatge, i adaptar l'ensenyament a les seves necessitats i als seus interessos. Això vol dir buscar estratègies per donar sentit als aprenentatges des del punt de vista de l'alumne, per integrar experiències d'aprenentatge a dins i fora de l'aula, i per fer possible processos d'aprenentatge i itineraris formatius diversificats i adaptats segons les necessitats i els interessos. En aquest nou context, el professorat ja no assumeix un rol centrat en la transmissió de continguts, sinó que ha d'estar preparat per acompanyar i orientar l'alumnat en el seu procés d'aprenentatge.

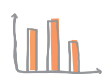
Un sistema basat en la personalització dels aprenentatges busca adequar l'atenció educativa a l'heterogeneïtat social de l'alumnat i combatre les desigualtats que interfereixen en l'èxit educatiu. Actualment, el sistema no ofereix les mateixes oportunitats educatives a l'alumnat socialment desfavorit, que sol accedir més tard al sistema, obtenir pitjors resultats, assolir nivells d'aprenentatge més baixos i abandonar els estudis abans d'hora. Situar les necessitats de l'alumnat en el centre fa que el sistema pugui garantir el màxim aprofitament educatiu possible, amb independència de com sigui l'alumnat i del seu origen.

2.6.1. Distribució equitativa de recursos: cap a la focalització de recursos a l'alumnat socialment vulnerable

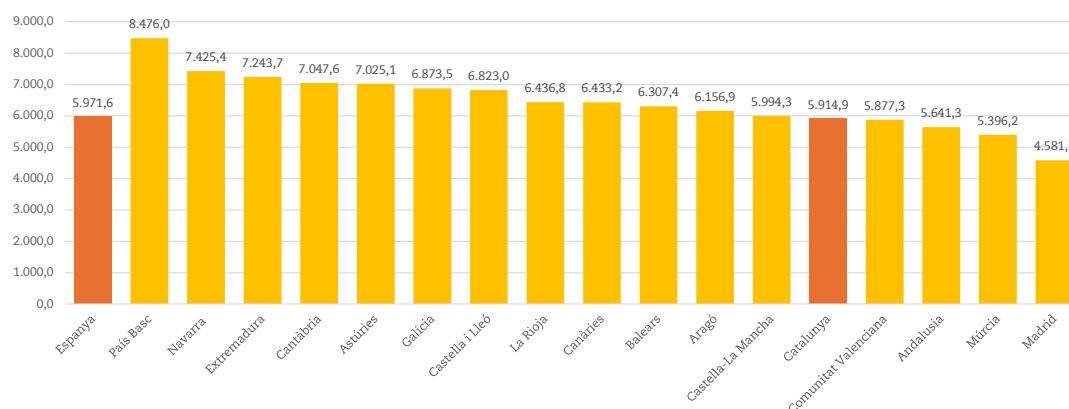
L'infrafinançament del sistema és un dels temes destacats per la comunitat educativa, però ha tendit a decreïxer perquè la inversió en educació ha augmentat des de 2014

L'anàlisi comparada conclou que la despesa en educació a Catalunya és baixa, tant si es mesura com a inversió en relació amb el nivell de riquesa com si es mesura en despesa per estudiant. Així, per exemple, el 2021 la despesa en educació sobre el PIB era del 4,26 % a Catalunya, lleugerament per sota de la mitjana de la Unió Europea, que se situava en el 4,7 % l'any 2019.

Si prenem com a referència la despesa per estudiant no universitari, el 2021 Catalunya se situava entre les comunitats autònomes amb una despesa unitària més baixa (5.914,9 €/estudiant), només per davant de Madrid, Múrcia, Andalusia i la Comunitat Valenciana, lleugerament per sota de la mitjana estatal (5.971,6 €/estudiant) (gràfic 73).



Gràfic 73. Despesa en educació per estudiant no universitari per comunitats autònomes (2021)



Font. Elaboració a partir de dades del Ministeri d'Educació.

En el període 2014-2021, però, després de fortes restriccions pressupostàries per la crisi econòmica de 2008-2013, el pressupost executat del Departament d'Educació es va incrementar un 52,9 % a preus corrents (2.231,4 M€), un 37,0 % a preus constants. Pel que fa al pressupost inicial, en el període 2014-2023 l'increment ha estat del 67,4 % a preus corrents (2.803,0 milions d'euros), un 37,1 % a preus constants (taula 47).

Si es calcula a preus constants, l'increment pressupostari situa la inversió executada en educació l'any 2021 a nivells equivalents a l'any 2009, que era abans del període de restriccions pressupostàries (taula 47). Cal tenir present, però, que els salaris al sector públic (els salaris representen el 82 % del pressupost del Departament d'Educació) han augmentat en aquest període per sota de l'IPC, la qual cosa significa que, a efectes pràctics, el pressupost actual proporciona una capacitat més gran respecte a l'any 2009 d'incrementar els recursos disponibles en el sistema educatiu.

Taula 47. Pressupost inicial i executat del Departament d'Educació a preus corrents i preus constants (2009-2023)



	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Pressupost executat (M€ i preus corrents)	5.393,1	5.282,3	5.018,7	4.490,9	4.325,9	4.220,1	4.595,4	4.729,3	4.965,4	5.177,6	5.435,4	5.962,8	6.451,5	-	-
Pressupost executat (M€ i preus constants)	5.393,1	5.128,4	4.753,7	4.105,9	3.947,2	3.877,8	4.210,1	4.251,9	4.411,2	4.536,3	4.719,6	5.208,9	5.311,7	-	-
Pressupost executat (€/estudiant)	4.490,5	4.288,3	3.978,8	3.467,0	3.307,9	3.216,9	3.482,5	3.551,8	3.703,8	3.825,0	3.975,6	4.297,0	4.664,9	-	-
Pressupost inicial (M€ i preus corrents)	5.122,0	5.317,6	4.894,3	4.611,0	4.611,0	4.157,5	4.442,6	4.442,6	4.821,1	4.821,1	4.821,1	5.671,9	5.671,7	6.555,6	6.960,4
Pressupost inicial (M€ i preus constants)	5.122,0	5.162,7	4.635,9	4.215,7	4.207,3	3.820,3	4.070,0	3.994,1	4.283,1	4.223,9	4.186,3	4.954,7	4.669,7	5.130,6	5.238,0
Pressupost inicial (€/estudiant)	4.264,7	4.317,0	3.880,2	3.559,7	3.526,0	3.169,2	3.366,7	3.336,5	3.596,2	3.561,7	3.526,4	4.087,3	4.101,1	4.686,6	4.976,0

Font. Departament d'Educació.

Després d'un període de reducció de les plantilles per la crisi econòmica de 2008 i les mesures d'austeritat aplicades, d'ençà de 2014 les dotacions dels centres públics han experimentat una tendència de creixement sostingut

Entre el curs 2014/2015 i el curs 2022/2023, el nombre de docents als ensenyaments de règim general ha augmentat en un 22,7 % (prop de 16.000 dotacions més), per sobre del que ho ha fet el nombre d'alumnat (5,3 %). **Això ha permès reduir la ràtio d'alumnat per docent al sector públic: de 12,2 s'ha passat a 10,5 (gràfic 74).**

En el cas del sector concertat, la dotació de professorat s'ha mantingut més o menys estabilitzada, amb un increment del 0,2 % entre els cursos 2014/2015 i 2022/2023.

Per etapes, entre els cursos 2010/2011 i 2022/2023, al sector públic el professorat ha augmentat en un 51,8 % a secundària, i s'ha mantingut més estabilitzat a primària. El nombre d'alumnat, però, tendeix a decreixer.

Alhora, les dotacions de personal docent destinades a aules d'acollida, suport intensiu escolarització inclusiva (SIEI) i aula integral de suport (AIS) han augmentat en els darrers anys de manera significativa. En el cas dels SIEI, de 684 l'any 2017 a 1.234 l'any 2023; i en el cas de les aules d'acollida, de 640 el 2018 a 812 el 2022.

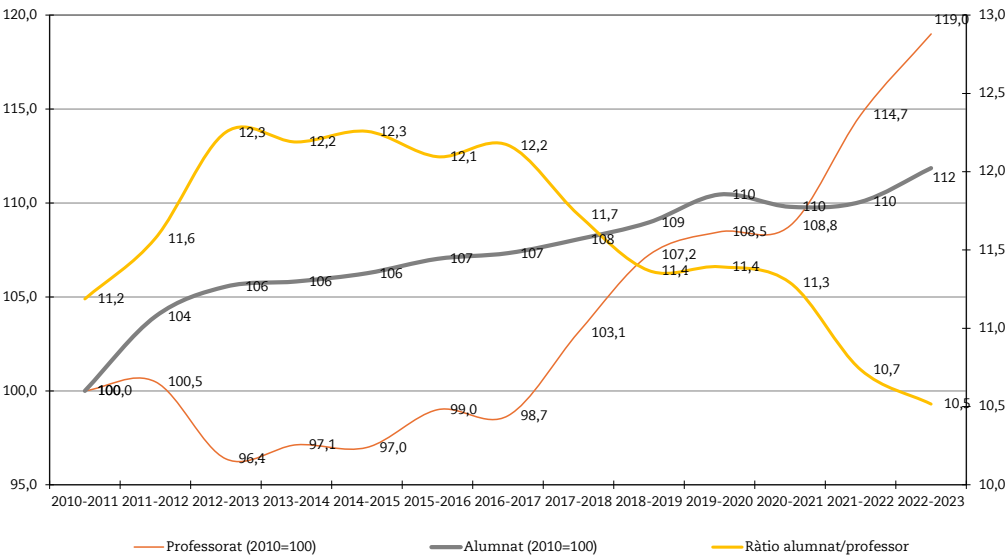
L'evolució demogràfica, amb un pes creixent de l'alumnat a ESO (amb ràtios d'alumnat per professor més baixes que a primària), els reforços de les plantilles

per fer front als reptes de la covid, l'increment significatiu de l'oferta de formació professional o el desplegament de l'escola inclusiva són alguns dels factors que justifiquen aquest increment del nombre de docents.

Durant el curs 2022/2023, el Departament d'Educació va anunciar a inici de curs la contractació de 2.134 docents nous al sector públic, i a gener de 2023, 3.566 més per efecte de la reducció de les hores lectives del professorat (de 24 a 23 hores a primària i de 19 a 18 hores a secundària). De cara al curs 2023/2024, el Departament d'Educació ha anunciat un increment de 1.190 dotacions de personal docent més.



Gràfic 74. Ràtio d'alumnat per professor als ensenyaments de règim general al sector públic (2010-2023)



Font. Elaboració a partir de dades del Ministeri d'Educació.



Taula 48. Dotació de personal docent als ensenyaments d'educació infantil de segon cicle, primària i secundària al sector públic (2010-2023)

	2010/ 2011	2011/ 2012	2012/ 2013	2013/ 2014	2014/ 2015	2015/ 2016	2016/ 2017	2017/ 2018	2018/ 2019	2019/ 2020	2020/ 2021	2021/ 2022	2022/ 2023
Educació infantil de segon cicle i primària	37.141	35.995	34.500	34.915	34.875	35.349	34.699	36.034	36.344	36.164	35.481	37.543	38.240
Secundària, inclosa l'FP	28.657	29.130	28.062	28.727	28.756	29.864	29.828	31.743	34.442	34.740	36.756	38.875	43.507
Total	65.798	65.125	62.562	63.642	63.631	65.213	64.527	67.777	70.786	70.904	72.237	76.418	81.747

Font. Departament d'Educació.

L'increment del finançament del sistema educatiu des de 2014 no ha anat acompanyat d'una millora sistèmica en els resultats educatius

Els resultats de les proves de competències de 4t d'ESO han experimentat una evolució negativa a partir de l'any 2020, especialment en el cas de les matemàtiques i la llengua anglesa. **Aquest empitjorament dels resultats es fa especialment evident el 2022: en totes les competències la puntuació ha estat més baixa que el 2021** (taula 49). Si bé l'impacte de la covid està darrere d'aquests resultats, cal recordar que, abans del decreixement, hi havia hagut anys d'estancament de resultats.

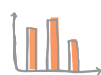
Taula 49. Indicadors sobre l'adquisició de competències a Catalunya (2003-2022)



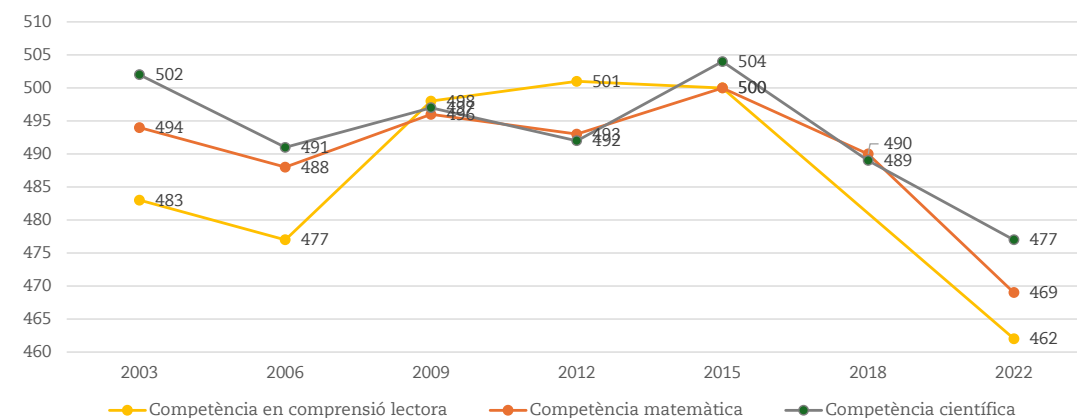
6è de primària. Puntuació mitjana	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Llengua catalana	-	71,1	75,5	74,5	74,5	75,8	73,6	75,5	-	76,7	72,5
Llengua castellana	-	73,0	75,4	75,7	74,1	73,4	77,0	74,4	-	73,6	74,0
Llengua anglesa	-	73,0	75,1	74,5	73,7	79,9	76,3	78,2	-	73,2	76,9
Matemàtiques	-	76,3	81,0	80,0	77,9	77,6	79,2	78,2	-	76,0	71,1
Medi natural	-	-	-	-	-	-	70,2	68,1	-	75,5	72,8
4t d'ESO. Puntuació mitjana	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Llengua catalana	72,8	76,6	77,1	76,3	76,9	74,6	76,8	77,5	74,1	76,5	74,1
Llengua castellana	73,9	76	76,4	75,2	76,5	77,2	77,3	78,6	77,9	78,0	75,2
Llengua anglesa	-	-	66,9	69,3	71	74,1	73,9	74,1	74,7	70,5	68,4
Matemàtiques	64	68,3	69,1	68,7	68,1	70,2	68,5	68,2	70,2	66,7	61,2
Científicotecnològica	-	-	-	-	67,2	65,9	66,1	66,2	63,5	63,9	63,7

Font. Elaboració a partir de dades del Consell Superior d'Avaluació del Sistema Educatiu de Catalunya.

Aquest comportament és coherent amb l'evolució mostrada pels resultats de les proves PISA. El 2018, abans de la pandèmia, i el 2022 es va produir un decrement de les puntuacions mitjanes i un increment del percentatge d'alumnat amb un nivell baix de competència lectora, matemàtica i científica (gràfic 75).



Gràfic 75. Evolució dels resultats de les proves PISA a Catalunya (2003-2022)

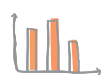


PISA (15 anys). Puntuació	2003	2006	2009	2012	2015	2018	2022
Competència en comprensió lectora	483	477	498	501	500	-	462
Competència matemàtica	494	488	496	493	500	490	469
Competència científica	502	491	497	492	504	489	477
PISA (15 anys). Nivell 1 o inferior (%)	2003	2006	2009	2012	2015	2018	2022
Competència en comprensió lectora	13	21,2	13,5	14,6	15,4	21,0	29,1
Competència matemàtica	19,4	21	19,1	20	17,7	22,0	29,4
Competència científica	-	18,6	16,3	15,4	15,7	19,7	24,2

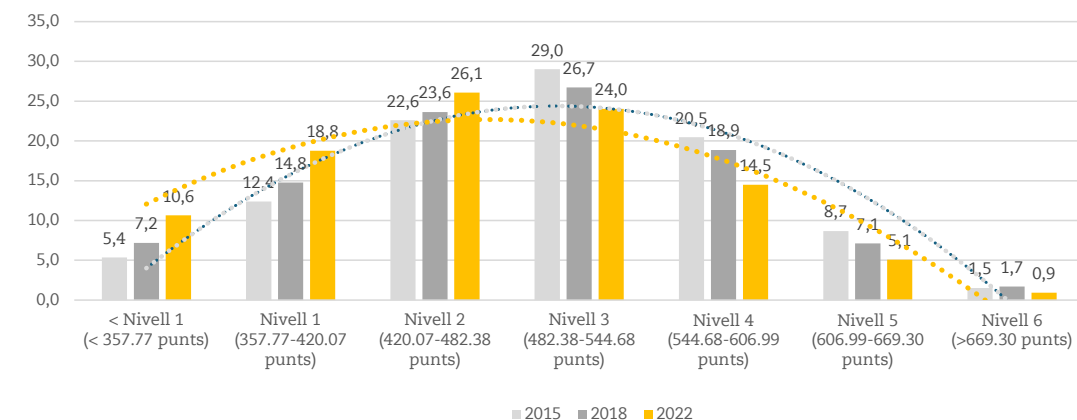
Font. Elaboració a partir de dades de l'OCDE.

Nota. Els resultats de les proves PISA 2018 en comprensió lectora a Catalunya no s'han fet públics per problemes tècnics detectats.

Des de l'edició de PISA 2015, Catalunya ha experimentat un augment de l'alumnat amb nivells baixos de competència (pràcticament s'ha doblat), i una reducció de l'alumnat que obté nivells mitjans i alts de competència (gràfic 76).



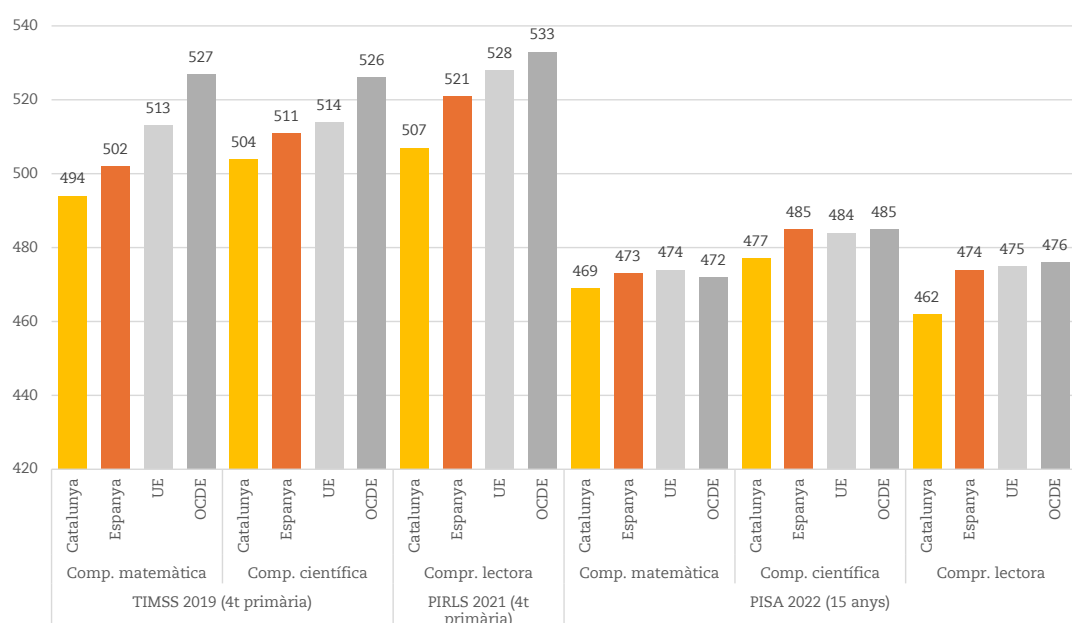
Gràfic 76. Evolució dels resultats de les proves PISA en competència matemàtica per nivell a Catalunya (2015, 2018, 2022)



Font. Elaboració a partir de dades de l'OCDE.

Els resultats assolits a partir de les proves PISA 2022 per a l'alumnat de quinze anys situen Catalunya a nivells lleugerament inferiors als d'Espanya, la Unió Europea o l'OCDE en les diferents competències objecte d'avaluació. Les proves d'avaluació internacionals que permeten valorar el nivell de competència de l'alumnat de primària (4t de primària) també situen Catalunya amb puntuacions sensiblement inferiors a Espanya, la Unió Europea i l'OCDE, tant pel que fa a matemàtiques o ciències (proves TIMSS 2019) com pel que fa a comprensió lectora (proves PIRLS 2021) (gràfic 77).

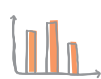
Gràfic 77. Resultats de les darreres proves de competències externes disponibles a Catalunya, Espanya, la Unió Europea i l'OCDE (2019-2022)



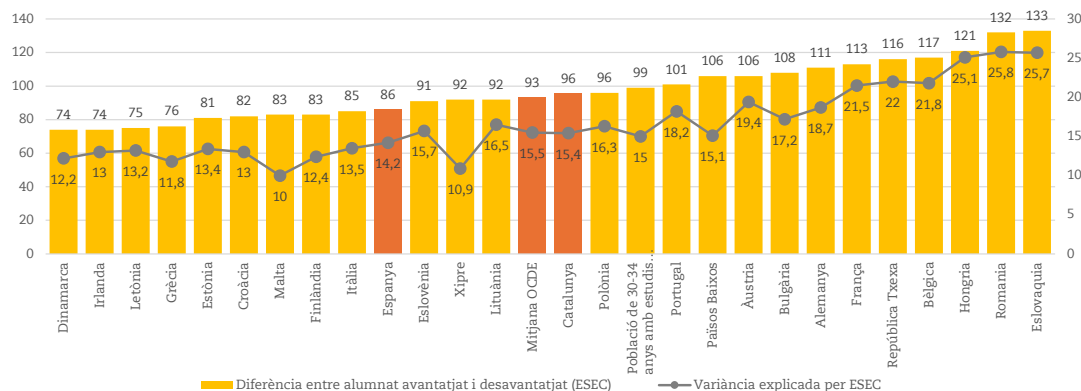
Font. Elaboració amb dades del Departament d'Educació, Eurostat i el Ministeri d'Educació.

Aquesta evolució negativa s'explica, en part, per un lleuger increment de les desigualtats educatives

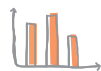
Si ens fixem en l'alumnat amb estatus socioeconòmic alt i baix a les proves PISA 2022, Catalunya presenta diferències més elevades (96 punts de diferència en matemàtiques) que la mitjana de l'Estat espanyol (86 punts) o dels països de l'OCDE (93 punts). De fet, és la comunitat autònoma amb la diferència més elevada (gràfics 78 i 79). El 15,4 % de la variància dels resultats de les proves en competència matemàtica s'expliquen per l'estatus socioeconòmic de l'alumnat, lleugerament superior a la mitjana estatal (14,2 %).



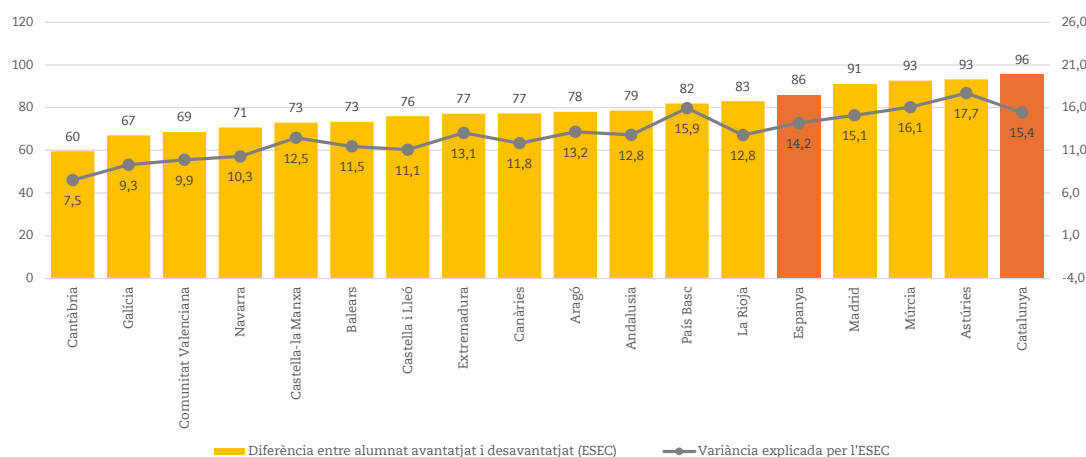
Gràfic 78. Diferència de puntuacions en competència matemàtica a les proves PISA entre l'alumnat per estatus social, econòmic i cultural (ESEC) i variància explicada per països europeus (2022)



Font. OCDE.



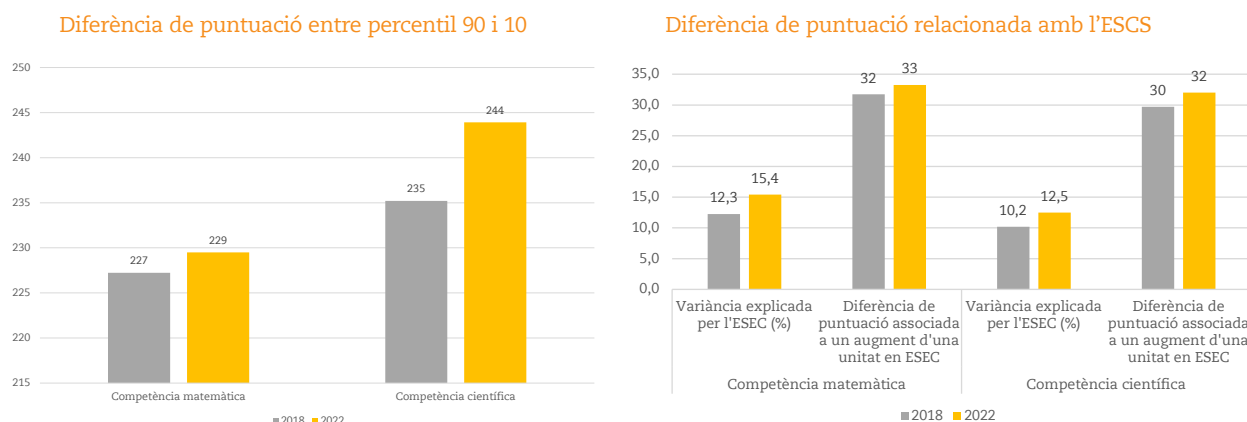
Gràfic 79. Diferència de puntuacions en competència matemàtica a les proves PISA entre l'alumnat per ESEC i variància per comunitats autònomes (2022)



Font. OCDE.

En relació amb l'edició de 2018, s'han incrementat lleugerament les desigualtats en els resultats i també la incidència de l'estatus socioeconòmic i cultural a l'hora d'explicar aquestes desigualtats. Si en competència científica, per exemple, l'any 2018 la diferència de puntuació entre els percentils 90 i 10 era de 235 punts, i la puntuació associada a un augment d'una unitat d'ESEC era de 30 punts, l'any 2022 la diferència és de 244 punts i la puntuació associada a l'ESEC, de 32 (gràfic 80).

Gràfic 80. Evolució de les desigualtats en els resultats en competència matemàtica i científica a les proves PISA de l'alumnat de quinze anys (2018, 2022)



Font. OCDE.

Les desigualtats educatives tenen relació, sobretot, amb l'estatus socioeconòmic de l'alumnat, més que en l'origen migrant. A les proves PISA 2022, Catalunya presenta unes diferències relacionades amb l'origen migrant superiors (43 punts en matemàtiques) que les de la mitjana estatal (33 punts) i, en menor mesura, que l'europea (42 punts). Tanmateix, el sistema educatiu català no té un comportament especialment negatiu en relació amb l'impacte de l'origen migrant des d'una perspectiva comparada, ni a escala europea ni a escala estatal, a diferència del que succeeix amb l'estatus socioeconòmic. Les diferències s'expliquen en bona part per l'estatus socioeconòmic baix de l'alumnat migrant.

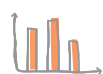
El model de provisió de recursos als centres públics i concertats és poc equitatiu

Hi ha poca graduació de la dotació de plantilles en funció de la complexitat dels centres. Al sector públic, la normativa de la provisió de plantilles als centres discrimina positivament els centres amb elevada complexitat, que tenen més personal docent que la resta de centres.

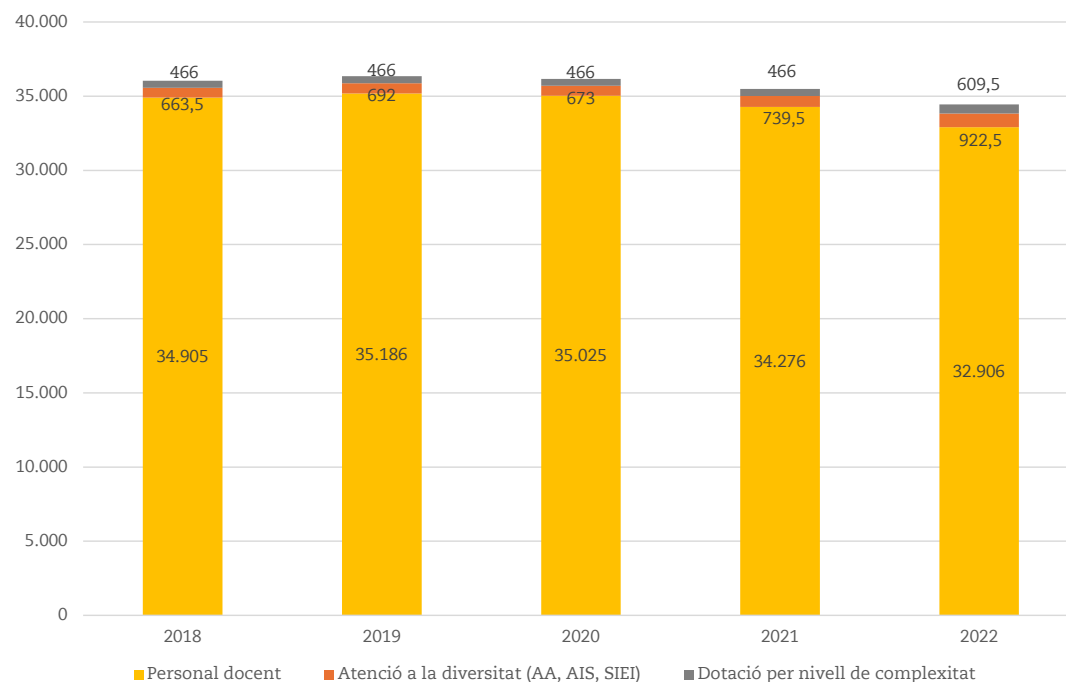
D'acord amb la resolució de plantilles, **un centre de primària de màxima complexitat té una dotació docent més per cada línia (9 unitats) que un centre de complexitat estàndard, la qual cosa significa un docent més per cada 180 alumnes** (centres amb ràtios de 20 alumnes per aula); i en el cas dels centres d'alta complexitat, el diferencial seria d'una dotació més per cada dues línies i 360 alumnes.

Si prenem com a referència la proporció de personal docent destinat a atendre les necessitats derivades de l'educació inclusiva i a compensar el nivell elevat de complexitat dels centres en el sector públic sobre el conjunt de professorat, s'observa que el personal docent de compensació té un pes poc significatiu.

El 2022, per exemple, només l'1,8 % del personal docent a primària estava destinat a compensar el nivell de complexitat dels centres, i només el 2,7 % ho estava per atendre les necessitats derivades de l'educació inclusiva de l'alumnat amb necessitats educatives especials (gràfic 81).



Gràfic 81. Personal docent en centres públics d'infantil de segon cicle i primària (2018-2022)



Font. Elaboració a partir de dades del Departament d'Educació.

Aquesta dotació addicional esdevé encara més marginal en el cas dels centres concertats amb elevada complexitat (quan parlem d'elevada complexitat ens referim als centres amb complexitat alta i molt alta). **La distribució de finançament públic que reben els centres concertats en concepte de concert educatiu és lineal, no depèn de la complexitat dels centres.** Això significa que els centres concertats amb elevada complexitat tenen la mateixa dotació de personal docent que els centres concertats de baixa complexitat de les mateixes dimensions. **En la configuració de les plantilles finançades amb fons públics dels centres concertats no es classifiquen els centres en funció del nivell de complexitat.**

De fet, el finançament addicional dels centres concertats segons la complexitat educativa té un impacte molt reduït sobre el conjunt del finançament dels centres concertats. El curs 2021/2022, el finançament dels ensenyaments objecte de concert va ascendir a prop de 1.300 milions d'euros, i les subvencions condicionades a la complexitat només van representar prop de l'1 % del que aquests centres ingressen en concepte de concert. Amb els ajuts previstos al Decret 11/2021, el curs 2022/2023 aquest import es va situar al voltant del 2 %.

Els contractes de programa estan concebuts a la Llei d'educació de Catalunya (LEC) com a mecanisme per assignar recursos addicionals als centres públics i concertats en funció de la seva composició social i de les característiques socioeconòmiques de la zona, però no estan desplegats en l'actualitat.

L'increment de les dotacions de personal en els darrers anys no ha estat aprofitat suficientment per avançar cap a una distribució més equitativa de recursos humans (i de finançament) entre centres.

En els darrers cursos, s'ha incrementat la inversió en educació amb mesures universals que presenten dèficits de cobertura (mesures universals incomplertes) i que no han discriminat positivament els centres amb elevada complexitat

Durant el curs 2022/2023, el Departament d'Educació ha adoptat mesures amb un fort impacte pressupostari, fonamentalment de caràcter universal i lineal. Per exemple, la gratuïtat de I2, amb un cost de 90 milions d'euros previstos; la reducció de ràtios a I3, amb un cost previst de 56,8 milions d'euros; l'augment del mòdul de despeses de funcionament per als centres concertats, amb un import de 51,4 milions d'euros; o la reducció d'una hora de docència al sector públic (de 24 a 23 hores a primària i de 19 a 18 hores a secundària) i la consegüent contractació del personal docent necessari, amb un cost previst de 170 milions d'euros. També ha continuat el desplegament del Pla d'educació digital, que té una inversió prevista de 184,8 milions d'euros fins al 2025. El Departament d'Economia ha atorgat un ajut de 100 euros per al curs 2023/2024 a l'alumnat de primària per a l'adquisició de material escolar, també de caràcter universal, amb una inversió de 50 milions d'euros.

Aquestes mesures universals tenen un impacte limitat perquè no cobreixen tota la demanda real o potencial existent. Això significa que hi ha alumnat socialment desfavorit que no es beneficia d'aquesta mesura, o no de manera prioritària, quan hi ha altre alumnat socialment afavorit que sí que ho fa. Són mesures que poden arribar a ser regressives socialment i poc redistributives quan l'alumnat socialment desfavorit no se'n beneficia, o no ho fa amb la mateixa intensitat que l'alumnat socialment afavorit.

Les reduccions de ràtios d'alumnat per unitat a I3 són positives per promoure la personalització de l'ensenyament i atendre les necessitats específiques de suport educatiu de l'alumnat. Ara bé, han suposat una millora més substancial en els centres de baixa complexitat que en els d'elevada complexitat, que ja solen estar per sota de la ràtio. El curs 2022/2023 els centres de molt alta complexitat han

reduït en mig alumne la ràtio mitjana respecte al curs anterior (de 18,8 a 18,3 alumnes per unitat), mentre que els centres de baixa complexitat l’han reduït el doble (de 22,2 a 21,2 alumnes per unitat) (taula 50).



Taula 50. Ràtio d’alumnat per unitat a I3 als centres públics en funció del nivell de complexitat (2021/2022 - 2022/2023)

	Ràtio d’alumnat per unitat 2021/2022	Ràtio d’alumnat per unitat 2022/2023	Diferència	Diferència (%)
Molt alta	18,8	18,3	-0,5	-2,7
Alta	20,0	18,8	-1,2	-6,0
Mitjana alta	20,3	19,3	-1	-4,9
Mitjana baixa	20,0	19,2	-0,8	-4,0
Baixa	22,2	21,2	-1	-4,5

Font. Elaboració pròpia a partir de dades del Departament d’Educació.

La reducció de les hores lectives al sector públic per destinar-les a hores de coordinació, a partir de l’1 de gener de 2023, ha suposat la contractació de 3.566 docents més als centres públics. Ara bé, s’ha aplicat de manera lineal, sense discriminar positivament els centres amb elevada complexitat. Aquests centres, però, escolaritzen alumnat que, amb caràcter general, té més necessitats educatives específiques i se sol fer un ús més intensiu de serveis, amb els quals és necessari establir coordinació.

L’increment del mòdul de despeses de funcionament dels centres concertats en un 43,3 % no gradua el finançament en funció de la complexitat dels centres. Els centres concertats amb elevada complexitat solen tenir més problemes de finançament, perquè el finançament de les famílies és sensiblement més baix.

D’altra banda, l’ajut universal de 100 euros per material escolar per a l’alumnat de primària escolaritzat el curs 2023/2024 deixa fora l’alumnat socialment vulnerable d’altres nivells educatius, especialment a secundària, tot i que en aquests nivells educatius les quotes escolars són més elevades. Aquest dèficit es corregirà de cara al curs vinent, tot i que amb una reducció de l’import de l’ajut (que passarà a ser de 70 euros).

La distribució de dispositius electrònics entre l’alumnat, en el marc del Pla d’educació digital a Catalunya, s’ha fet per nivells educatius més que per la complexitat dels centres. El curs 2022/2023 estava previst cobrir el 60 % d’alumnat dels nivells de 1r i 2n d’ESO que faltava, però aquesta previsió no es va complir per als centres que treballen amb el sistema operatiu Windows. Això vol dir que hi ha centres amb elevada complexitat que no tenen dispositius electrònics disponibles per a tot l’alumnat i que, en canvi, hi ha centres i alumnat sense dificultats econòmiques que sí que tenen aquest dispositiu del Departament d’Educació.

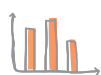
Per criteris d'equitat, eficàcia i eficiència, aquestes mesures universals haurien de complementar-se, en cas de mantenir-se, amb mesures focalitzades que contribuïssin a optimitzar l'impacte absolut. **Cal garantir la configuració d'un model de provisió de recursos amb discriminació positiva dels centres amb elevada complexitat i de l'alumnat socialment desfavorit.**

2.6.2. Qualitat de la funció docent per a l'acompanyament de l'alumnat i la personalització dels aprenentatges

Catalunya és un dels llocs on més ha crescut la demografia educativa en les dues darreres dècades i això ha obligat a augmentar de manera ràpida i significativa la provisió de professorat, sense mecanismes que en garanteixin la qualitat

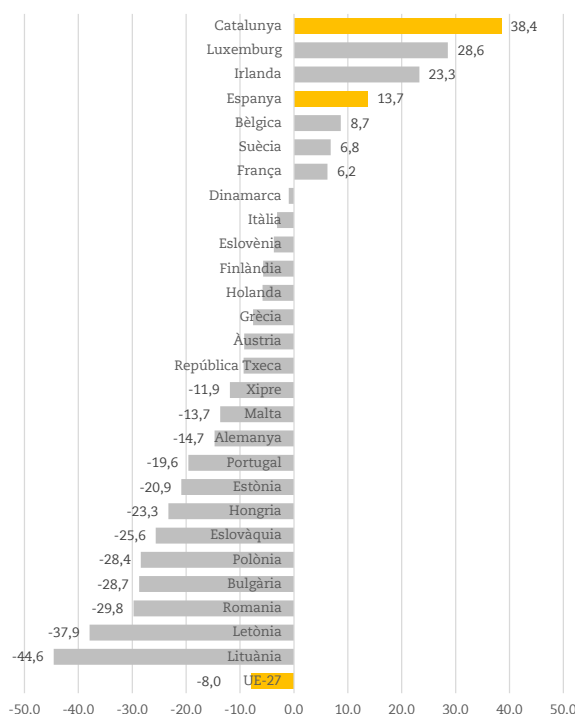
El sistema educatiu català ha experimentat al llarg de les dues darreres dècades un fort creixement, tant pel nombre d'alumnat escolaritzat –per efecte del fort creixement demogràfic a partir bàsicament dels fluxos immigratoris procedents de l'estranger– com pel nombre de docents que ha calgut proveir per atendre aquestes necessitats d'escolarització.

Així, en el període 2000-2022, la població en edat d'escolarització obligatòria ha augmentat a Catalunya un 38,4 %, molt per sobre d'Espanya (13,7 %) i de la Unió Europea (-8,0 %). Catalunya se situa al capdavant dels països europeus amb un creixement demogràfic més elevat entre la població infantil. Per comunitats autònomes, només Navarra (43,5 %) presenta un augment més elevat de la població infantil en edat d'escolarització obligatòria (gràfic 82).

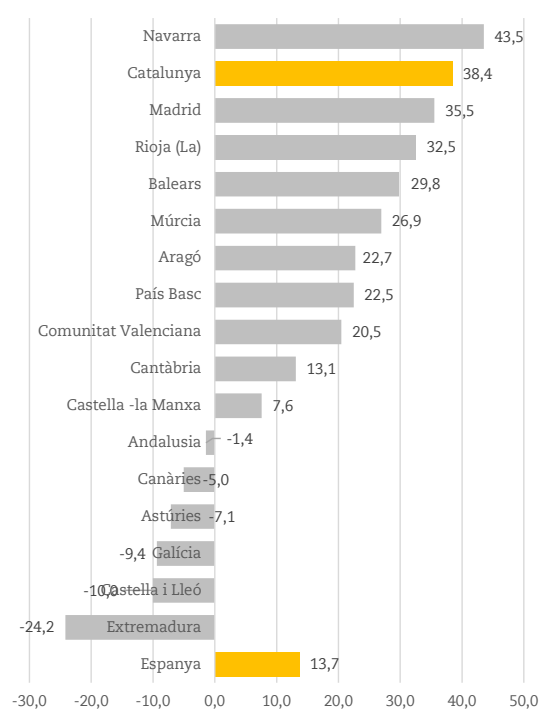


Gràfic 82. Evolució de la població de cinc a catorze anys per comunitats autònomes i països europeus (2000-2022)

Per països europeus

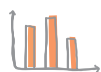


Per comunitats autònomes

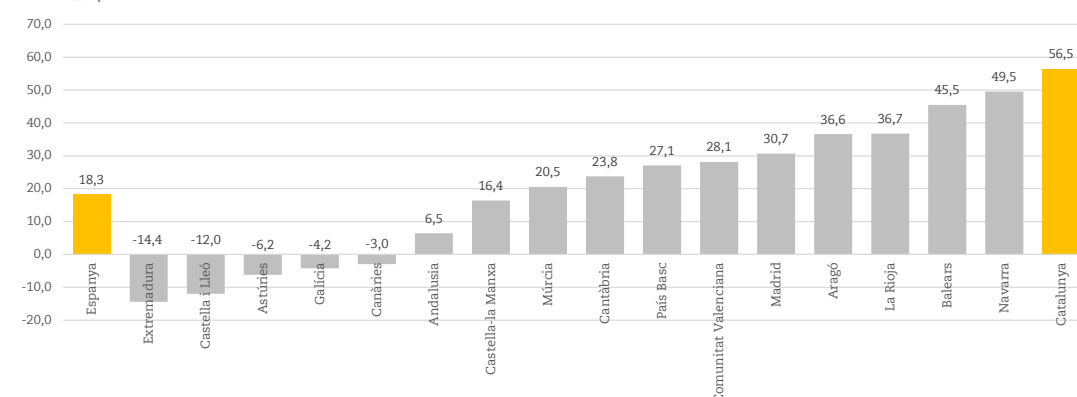


Font. Elaboració a partir de dades d'Eurostat i l'INE.

D'acord amb aquesta evolució demogràfica i l'augment de la provisió d'oferta de formació professional, en el període 2000-2022, l'alumnat matriculat als ensenyaments de règim general ha experimentat a Catalunya un fort increment: del 40,3 %, clarament per sobre de la mitjana estatal (19,9 %). Catalunya només se situa per darrere de Navarra (41,0 %) pel que fa a l'increment de l'alumnat escolaritzat. Si prenem com a referència l'alumnat d'aquests ensenyaments matriculat en el sector públic, aquest augment és encara més significatiu, del 56,5 %. Catalunya és la comunitat autònoma amb un augment de l'alumnat escolaritzat al sector públic més gran, molt per sobre de la mitjana estatal, que és del 18,3 % (gràfic 83).



Gràfic 83. Alumnat matriculat als ensenyaments de règim general al sector públic per comunitats autònomes (2000-2022)



Font. Elaboració a partir de dades del Ministeri d'Educació.

Actualment, les baixes taxes de natalitat i la moderació dels fluxos immigratoris han afavorit que l'entrada d'alumnat al sistema educatiu als ensenyaments d'educació infantil i primària hagi començat a decreixer. Això fa preveure que en els anys vinents es reduirà la necessitat de provisió de personal docent en aquestes etapes educatives. A la secundària, però, l'evolució del nombre d'alumnat encara és creixent i les necessitats de dotació de personal docent és previsible que continuïn augmentant.

Un dels problemes estructurals del nostre sistema educatiu actual és la manca de disponibilitat de professorat per cobrir les necessitats del territori i el conjunt de les especialitats

Durant l'any 2023, s'ha constatat una insuficiència de professorat per ocupar les vacants disponibles. Aquesta situació no és exclusiva de Catalunya, tal com recorden organismes internacionals com ara la UNESCO, que localitza aquesta problemàtica no només en països empobrits i amb dèficit d'accés universal de la població infantil a l'educació bàsica sinó també en països com ara França, Països Baixos, Japó o els Estats Units (vegeu l'informe de la UNESCO *Transforming education from within: current trends in the status and development of teachers*, 2022).

La institució del Síndic de Greuges ha rebut diverses queixes relacionades amb la no substitució de personal docent als centres educatius, especialment de secundària. Falta professorat a la borsa de treball d'interins per cobrir les necessitats de contractació durant el curs escolar per vacants, dotacions de reforç i substitucions de personal docent.

El març de 2023, el sistema educatiu tenia 6.740 baixes de més d'una setmana, de les quals prop d'un miler (15,1 %) quedaven sense substitució. 629 baixes (9,4 %) tenien una durada de més de 15 dies i no tenien substitució, i 220 (3,3 %) tenien una durada de més d'un mes i tampoc tenien substitució. Més d'una quarta part de les baixes de més de 15 dies fins a un mes de durada (26,1 %) no tenien substitució, i quasi una desena part de les baixes d'un a tres mesos de durada tampoc disposaven de personal substitut.



Taula 51. Baixes amb substitució o sense (2023)

	Nre. de baixes	%	
Total	6.740	100,0	
Amb substitució	5.719	84,9	
Sense substitució	1.021	15,1	
Durada de la baixa	Sense substitució	Sense substitució respecte al total de baixes (%)	Sense substitució respecte a la durada de la baixa (%)
De 8 a 14 dies	392	5,8	46
Més de 15 dies	409	6,1	26,1
Més d'un mes	149	2,2	9,7
Més de dos mesos	25	0,4	8,3
Més de tres mesos	46	0,7	1,9

Font. Elaboració pròpia a partir de dades del Departament d'Educació.
 Nota. Dades del 9 de març de 2023.

Les dificultats de substitució de professorat tenen un impacte directe sobre la qualitat de l'ensenyament de l'alumnat. Hi ha hagut casos en què l'alumnat no ha tingut docents durant un període significatiu del curs escolar en determinades matèries i, per tant, no ha pogut avançar totalment o en part el temari durant aquest període. De vegades, l'activitat lectiva s'ha desenvolupat a partir de materials didàctics i treballs sense la supervisió directa i presencial de professorat especialista. En altres ocasions, s'ha garantit la continuïtat de l'activitat lectiva a través de mesures organitzatives internes, que han suposat la pèrdua de desdoblaments o la impartició de la matèria per altres docents del centre tot i que no sigui la seva especialitat. Les mesures de flexibilització adoptades faciliten que professorat no especialista faci docència de determinades especialitats, i també que professorat que no té la formació pedagògica necessària pugui exercir la funció docent.

L'increment de les baixes de professorat al sector públic pot ser un indicador de malestar

El curs 2022/2023, un cop passat l'impacte de la pandèmia en les baixes de professorat, s'han fet 38.146 nomenaments de professorat substitut. **En relació amb el curs 2019/2020, just abans de la pandèmia, les substitucions s'han incrementat un 19,4 % (taula 52).**

Taula 52. Nomenaments de substitució per etapa educativa (2019-2023)



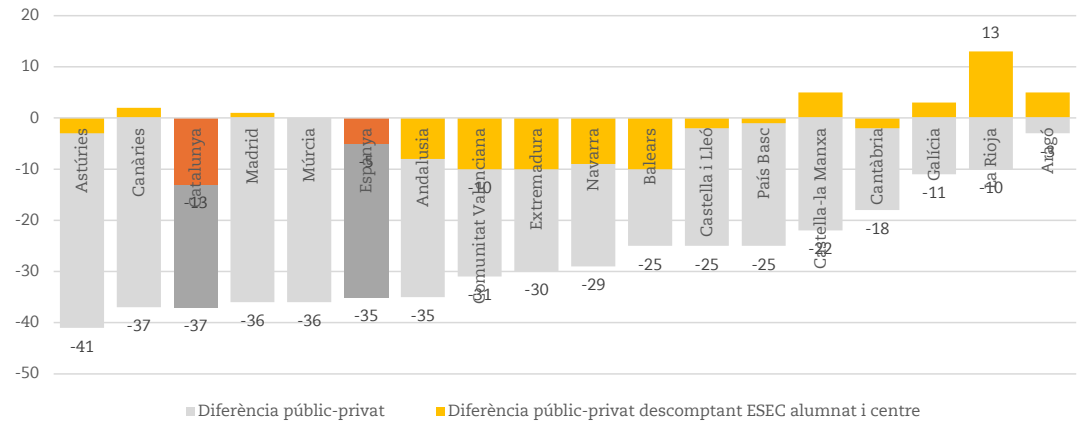
Curs escolar	Primària	Secundària	Total
2019/2020	20.644	11.294	31.938
2020/2021	32.672	18.461	51.133
2021/2022	32.821	18.380	51.201
2022/2023	24.235	13.911	38.146

Font. Departament d'Educació.

El Síndic de Greuges ha detectat en els darrers anys un increment del malestar docent entre el professorat, especialment en el sector públic. Cal corregir aquest malestar docent i analitzar també fins a quin punt aquest malestar, juntament a altres aspectes organitzatius i de gestió dels equips educatius en el sector públic, incideixen en els resultats del sistema educatiu.

Caldria analitzar si el malestar docent té un impacte en els resultats acadèmics de l'alumnat. D'acord amb les proves PISA, convé posar de manifest que Catalunya és una de les comunitats autònomes amb diferències més grans entre sectors de titularitat, també un cop s'anul·la l'impacte de l'estatus socioeconòmic i cultural de l'alumnat i del centre (gràfic 84). L'alumnat del sector públic obté puntuacions més baixes en matemàtiques, ciències i comprensió lectora i aquestes diferències es mantenen a paritat de perfil social de l'alumnat.

Gràfic 84. Diferència entre centres públics i privats en competència matemàtica a les proves PISA de l'alumnat de quinze anys (2022)

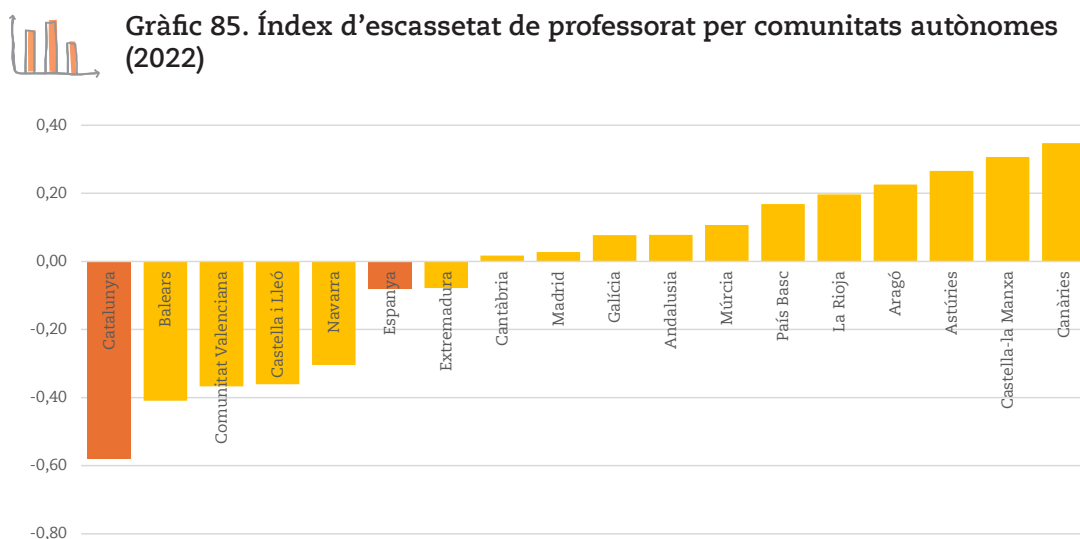


Font. OCDE.

L'increment de dotacions al sistema educatiu permet situar Catalunya en una bona posició comparada pel que fa a la suficiència de professorat, però no necessàriament pel que fa al suport del professorat a l'alumnat

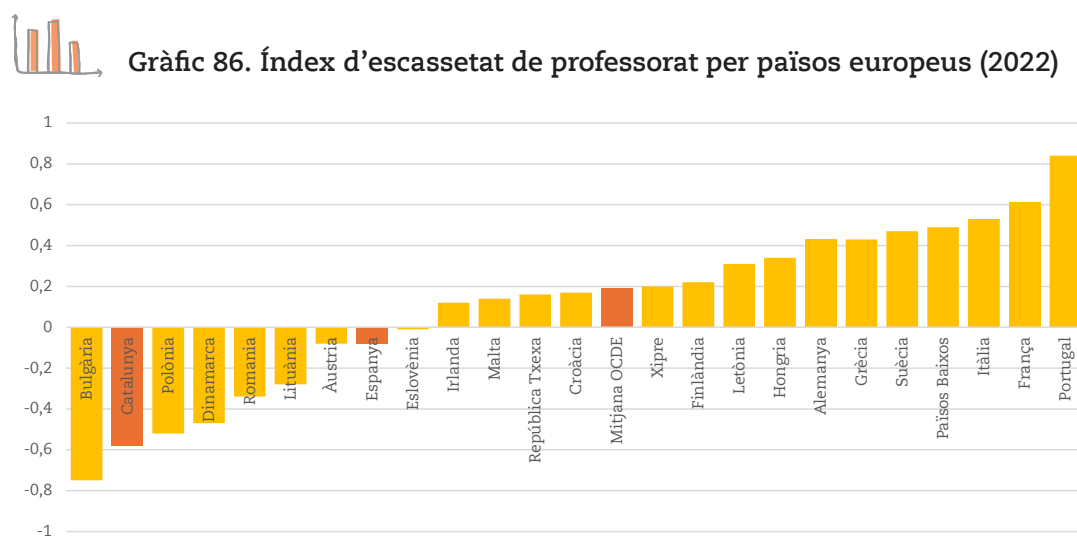
D'acord amb l'informe PISA 2022, **Catalunya és la comunitat autònoma i també un dels països europeus (només per darrere de Bulgària) amb un índex d'escassetat de professorat al sistema educatiu més baix**; és a dir, les direccions dels centres valoren la dotació de professorat de manera més positiva (gràfics 85 i 86).

Gràfic 85. Índex d'escassetat de professorat per comunitats autònomes (2022)



Font. OCDE.

Gràfic 86. Índex d'escassetat de professorat per països europeus (2022)

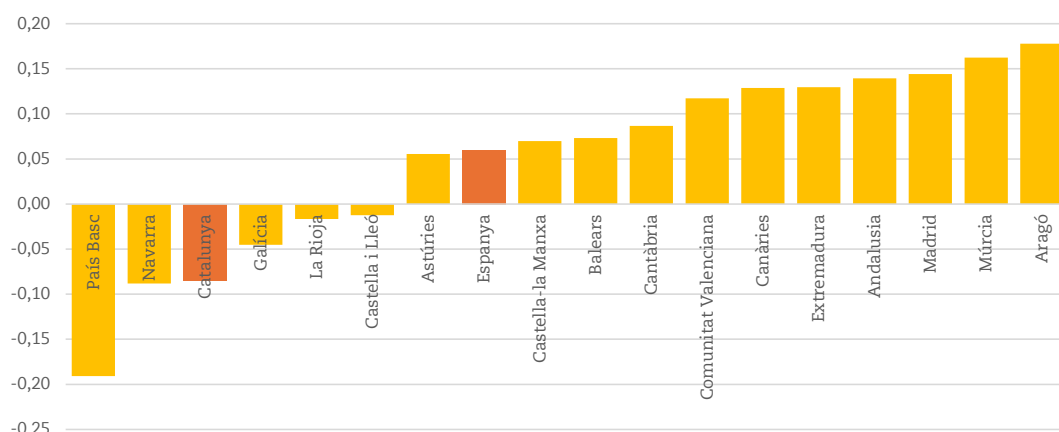


Font. OCDE.

Aquesta situació, en canvi, contrasta amb l'índex de suport del professorat a l'alumnat en el seu procés d'aprenentatge, que és comparativament baix. Segons les dades de PISA 2022, Catalunya se situa entre les comunitats autònomes, només per darrere del País Basc i Navarra, que presenta un índex de suport del professorat més baix, clarament per sota de la mitjana estatal. Per bé que a escala europea no ocupa una posició comparativament tan negativa, Catalunya té un índex de suport del professorat inferior a la mitjana de països de l'OCDE (gràfics 87 i 88). Un terç de l'alumnat considera que el professorat no té interès pel conjunt de l'alumnat (37,8 %) i no els proporciona un suport addicional (37,1 %).

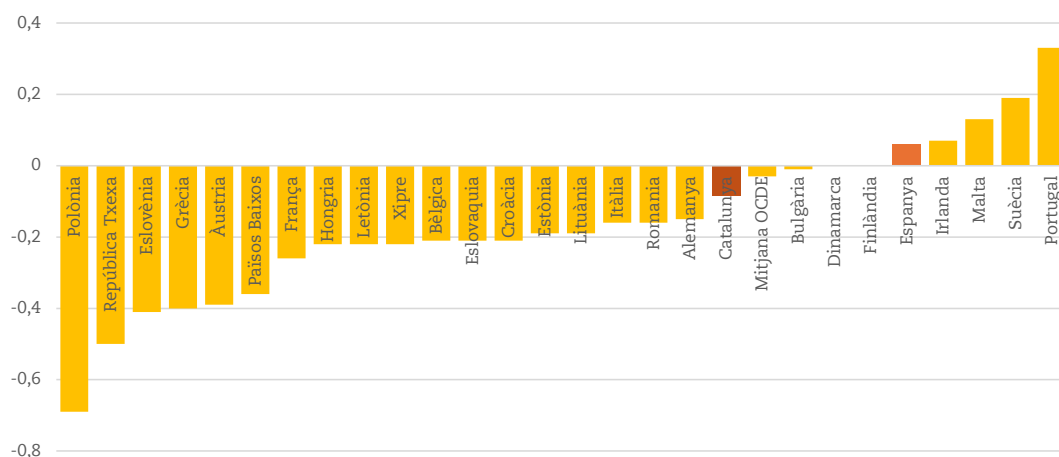
En els darrers anys, no hi ha hagut una millora significativa en aquest indicador. L'índex a PISA 2022 per al professorat de matemàtiques (-0,09) és molt similar al del professorat de ciències de les proves PISA 2018 (-0,11).

Gràfic 87. Índex de suport del professorat en matemàtiques a l'alumnat de quinze anys per comunitats autònomes (2022)



Font. OCDE.

Gràfic 88. Índex de suport del professorat en matemàtiques a l'alumnat de quinze anys per països europeus (2022)

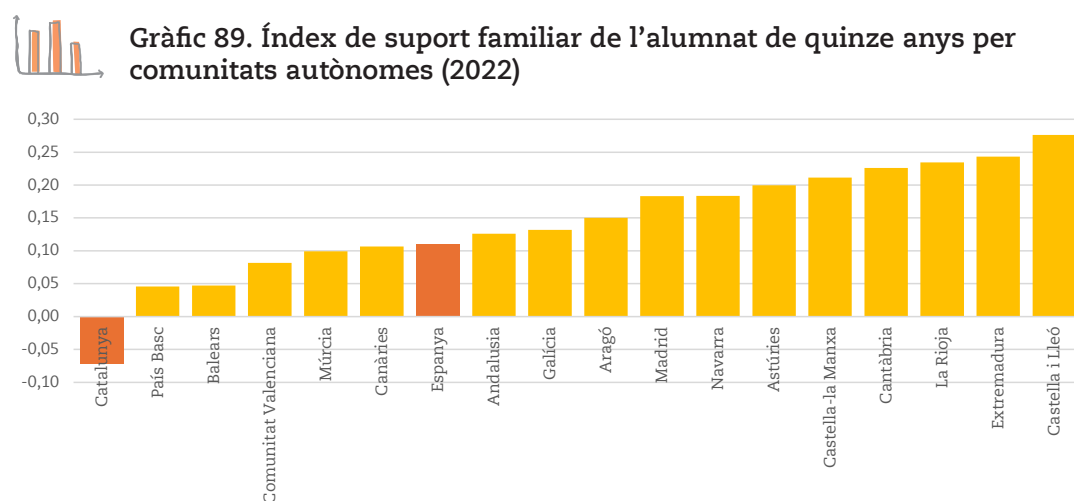


Font. OCDE.

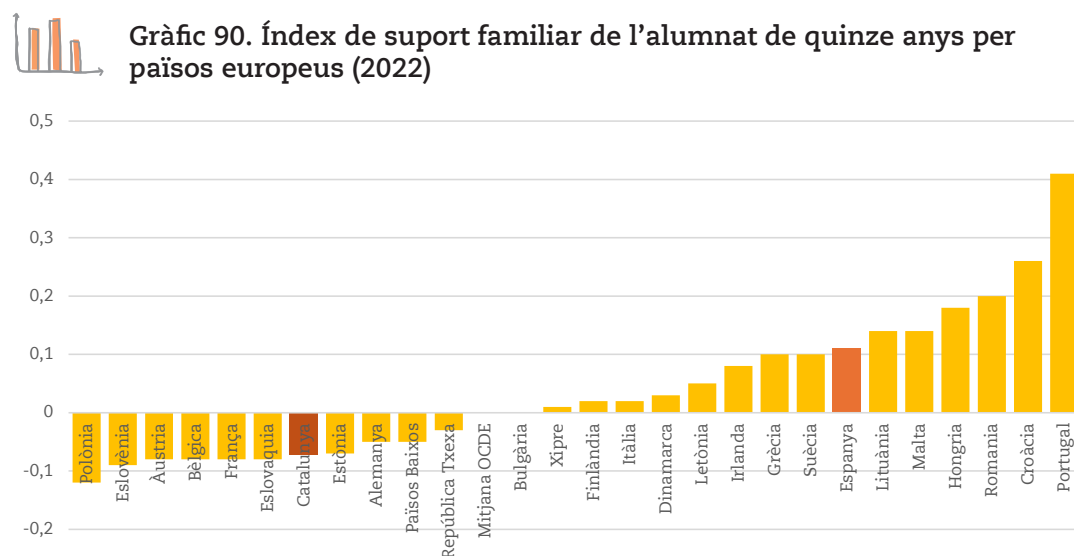
Els dèficits de suport del professorat se sumen als dèficits de suport familiar: més d'un terç de l'alumnat no rep acompanyament de la família en la seva escolaritat

Un dels elements associats a l'estatus socioeconòmic que més interfereixen en el rendiment és el suport i acompanyament que rep l'alumnat per part de la seva família. PISA 2022 situa Catalunya entre les comunitats autònomes i els països europeus amb un suport familiar a l'alumnat més baix (gràfics 88 i 89).

El 46,2 % de l'alumnat manifesta que gairebé mai (dues o menys vegades al mes) parlen amb els seus progenitors de com els va a l'escola; el 41,2 % diu que no els parlen dels problemes que poden tenir a l'escola, i el 36,7 % afirma que no parlen de la formació futura.



Font. OCDE.



Font. OCDE.

L'evolució dels resultats acadèmics obliga a avaluar la qualitat de la funció docent i a revisar-ne la formació per a un acompanyament adequat de l'escolaritat

Part del professorat que accedeix al sistema no disposa de l'experiència ni de la preparació per treballar en aules i centres amb elevada complexitat. De fet, ni la formació inicial per exercir la docència a infantil o primària ni el màster de formació del professorat per exercir a secundària (que ha substituït el certificat d'aptitud pedagògica) no asseguren la qualitat de la funció docent per acompanyar l'alumnat en entorns amb una diversitat socioeducativa creixent.

El curs 2023/2024 el Departament d'Educació ha posat en marxa un programa pilot pioner a l'Estat: el programa temporal de residència inicial docent en centres educatius **Sensei**, que ofereix acompanyament i suport al professorat novell (menys de tres mesos treballats). Aquest programa es desenvolupa a partir de l'estada en pràctiques d'un any en un centre públic, té el suport d'un mentor i es comptabilitza amb formació concreta. Té encara una cobertura reduïda en aquesta fase experimental: durant els dos primers cursos s'han ofert 250 places de docents novells de primària i secundària, i hi ha participat 60 centres de formació i 85 mentors.

La formació permanent del professorat no és prou consistent i intensiva per garantir la seva capacitat en l'acompanyament de l'alumnat amb més dificultats d'escolarització i en entorns socioeducatius més diversos. De fet, el Departament d'Educació ha anunciat l'actualització de l'oferta existent: l'objectiu és incorporar les competències socioemocionals i comunicatives, la pràctica educativa per a l'aprenentatge en entorns diversos, entre d'altres.

Les restriccions pressupostàries per fer front a la crisi de 2008 van reduir la inversió en formació de professorat i el nombre de docents estava augmentant de manera ràpida. En el període 2014-2021, l'import destinat per docent ha augmentat de 281,8 a 418,9 euros, però la inversió continua sent baixa i té un pes sobre el pressupost del Departament d'Educació inferior al de l'any 2010 (taula 53).

Taula 53. Inversió en formació de professorat a Catalunya (2010-2021)



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Formació professorat (M€)	45,6	44,0	31,5	29,8	30,0	32,8	34,0	36,8	38,5	41,7	44,0	50,1
% / pressupost	0,86	0,88	0,70	0,69	0,71	0,71	0,72	0,74	0,74	0,77	0,74	0,78
€ / professorat de règim general	419,1	402,2	294,5	280,4	281,8	302,1	312,6	326,5	332,1	360,4	379,5	418,9

Font. Departament d'Educació (inversió en formació de professorat) i Ministeri d'Educació (professorat d'ensenyaments règim general).

La manca de plantilles interdisciplinàries als centres amb una composició social desfavorida no contribueix a l'adequat acompanyament de l'alumnat

La complexitat dels centres depèn de la concentració de necessitats de caràcter social, educatiu o de salut. Aquests centres requereixen respostes especialitzades i integrals, que poden interferir el procés educatiu de l'alumnat si no són ateses adequadament.

Les visites fetes pel Síndic de Greuges a centres amb elevada complexitat educativa posen de manifest que la dotació de professionals en aquests centres està mancada d'interdisciplinarietat. Falten plantilles amb diferents perfils, persones que sàpiguen abordar, juntament amb els docents, l'atenció de les necessitats educatives de l'alumnat i desplegar la funció social de l'escola.

En aquests centres es necessiten sobretot professionals de l'àmbit social (educadors socials, treballadors socials, etc.) i de l'àmbit de la salut (psicòlegs, logopedes, etc.) que treballin, d'una banda, les qüestions relacionades amb la situació socioeducativa i socioeconòmica de l'alumnat i les seves famílies; i, de l'altra, aspectes relacionats amb el desenvolupament del llenguatge i amb el benestar psicosocial dels alumnes.

Ben sovint la direcció i el professorat dels centres amb elevada complexitat inverteixen més energia per atendre i gestionar situacions derivades de la precarietat econòmica i l'estrès emocional de l'alumnat, que per ensenyar, per a la intervenció merament acadèmica.

La figura del tècnic d'integració social a tots els instituts de màxima complexitat és un avenç, igual que la provisió de 75 educadors socials a centres públics a partir del curs 2020/2021. Les direccions de centres amb elevada complexitat ho valoren de manera molt positiva, pel suport donat al personal docent i pel treball social i comunitari amb l'alumnat i les famílies.

Caldria estendre la presència d'aquestes figures professionals als centres amb elevada complexitat. Aquesta presència permet avançar cap a un model d'escola inclusiva on se superi el binomi escolarització-educació i que treballi per millorar l'escolarització de l'alumnat amb més dificultats educatives.

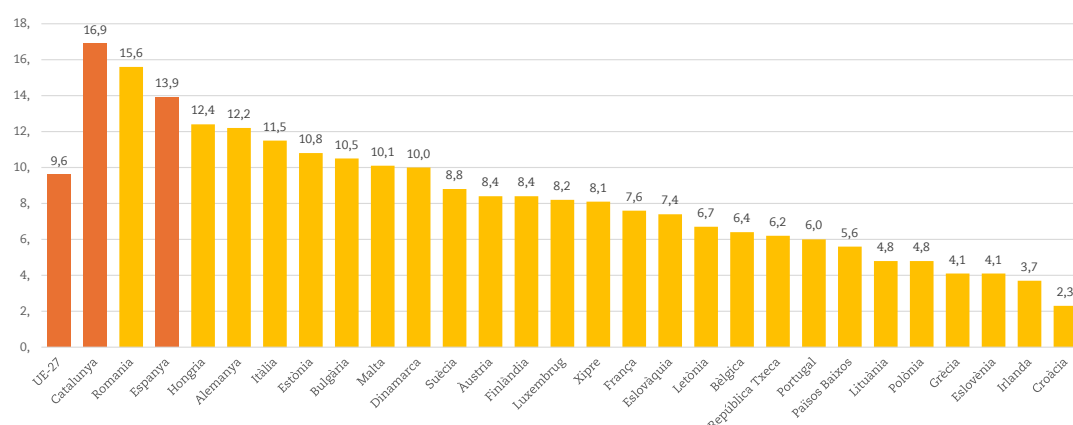
Les polítiques de gestió de personal i de recursos humans, públiques i privades, han de vetllar perquè els equips educatius estiguin configurats per diferents perfils professionals que contribueixin a garantir una atenció integral de les necessitats específiques de l'alumnat

2.6.3. Impuls de la formació professional per prevenir l'abandonament escolar prematur

L'abandonament escolar prematur és un dels principals problemes estructurals del nostre sistema educatiu

A Catalunya, el 2023, l'abandonament educatiu prematur té una prevalença del 14,0 %, un percentatge significativament superior a la mitjana del conjunt de la Unió Europea (9,6 %), i lleugerament superior a la mitjana espanyola (13,6 %). Com es pot veure al gràfic 91, l'any 2022 Catalunya era el territori de la Unió Europea amb nivells més alts d'abandonament educatiu prematur.

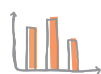
Gràfic 91. Abandonament educatiu prematur per països de la Unió Europea (2022)



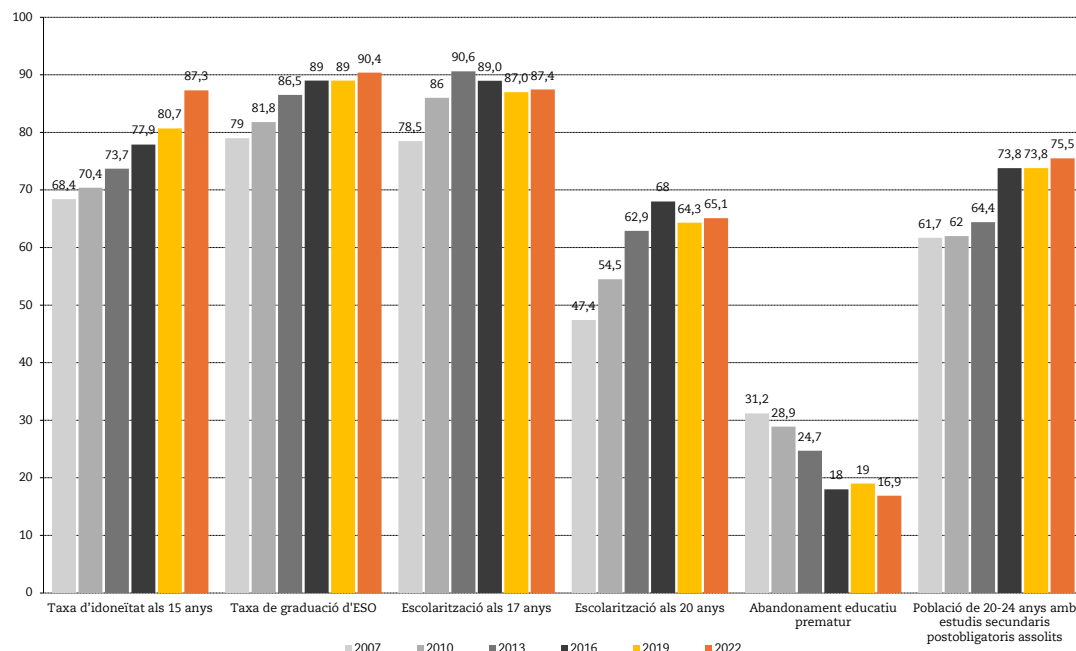
Font. Eurostat.

Malgrat aquestes xifres d'abandonament tan elevades, l'evolució dels indicadors relacionats amb els aprenentatges (proves de competències) difereix substancialment del comportament dels indicadors relacionats amb les trajectòries formatives

Tot i el que acabem de dir, al llarg de les dues darreres dècades s'ha produït una millora significativa de les dades. Entre 2007 i 2022, la taxa d'idoneïtat als quinze anys ha passat del 68,4 % al 87,3 %; la taxa de graduació a l'ESO, del 79,0 % al 90,4 %; la taxa d'escolarització als disset anys, del 78,5 % al 87,4 %; la taxa d'escolarització als vint anys, del 47,4 % al 65,1 %, i la taxa d'abandonament educatiu prematur, del 31,2 % al 16,9 % durant el període 2007-2022 (gràfic 92).

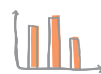


Gràfic 92. Evolució dels indicadors de la trajectòria formativa de l'alumnat a Catalunya (2007-2022)

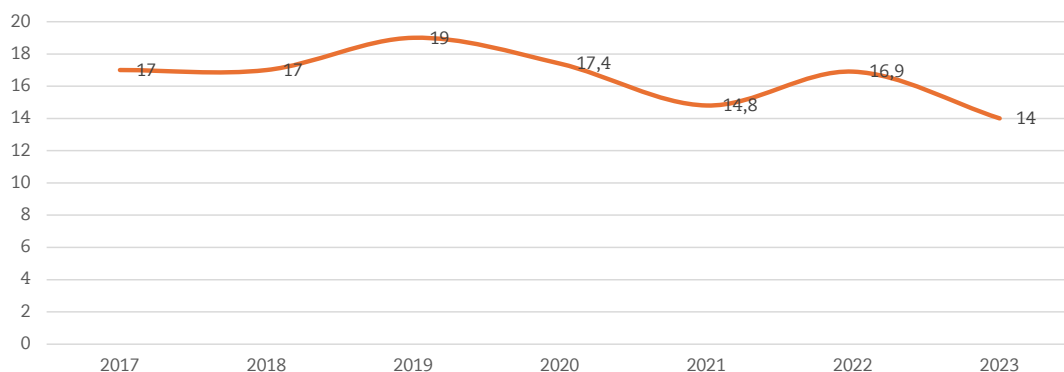


Font. Elaboració amb dades del Departament d'Educació, Eurostat i el Ministeri d'Educació.

Després d'alguns anys d'estancament, l'any 2023 s'ha tornat a reduir l'abandonament educatiu prematur a Catalunya. Després d'un quinquenni amb xifres d'abandonament properes al 17 %, la taxa se situa en el 14 %.



Gràfic 93. Abandonament educatiu prematur de la població de divuit a vint-i-quatre anys a Catalunya (2017-2023)

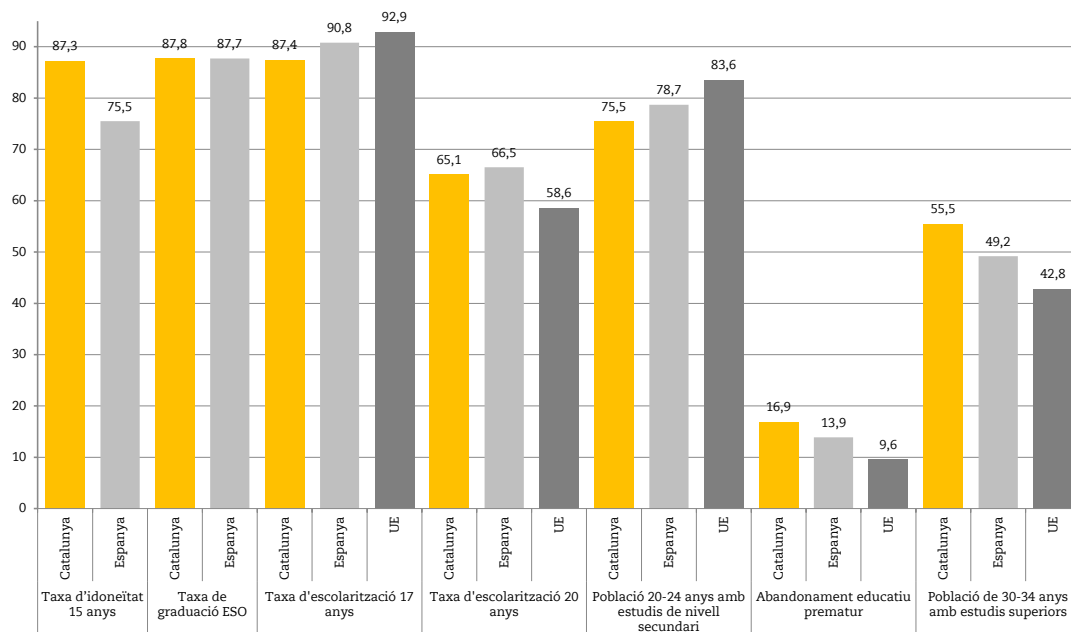


Font. Idescat.

Malgrat tot, l'anàlisi comparada evidencia que Catalunya presenta un comportament polaritzat dels indicadors de trajectòries formatives. Per un costat, presenta taxes d'escolarització als disset anys més baixes i taxes d'abandonament educatiu prematur més altes que la mitjana europea, però, en canvi, presenta taxes d'escolarització als vint anys i percentatges de població jove que assoleix un nivell d'educació superior més elevades (gràfic 94). El sistema educatiu català, doncs, és eficaç per garantir que una part més significativa de l'alumnat allargui la seva trajectòria formativa fins a

l'educació superior, però no ho és per impedir que una part també més significativa de l'alumnat presenti dificultats d'escolarització i acabi abandonant els estudis abans d'assolir ensenyaments secundaris postobligatoris.

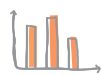
Gràfic 94. Resultats de les trajectòries formatives de l'alumnat a Catalunya, Espanya, la Unió Europea i l'OCDE (2022)



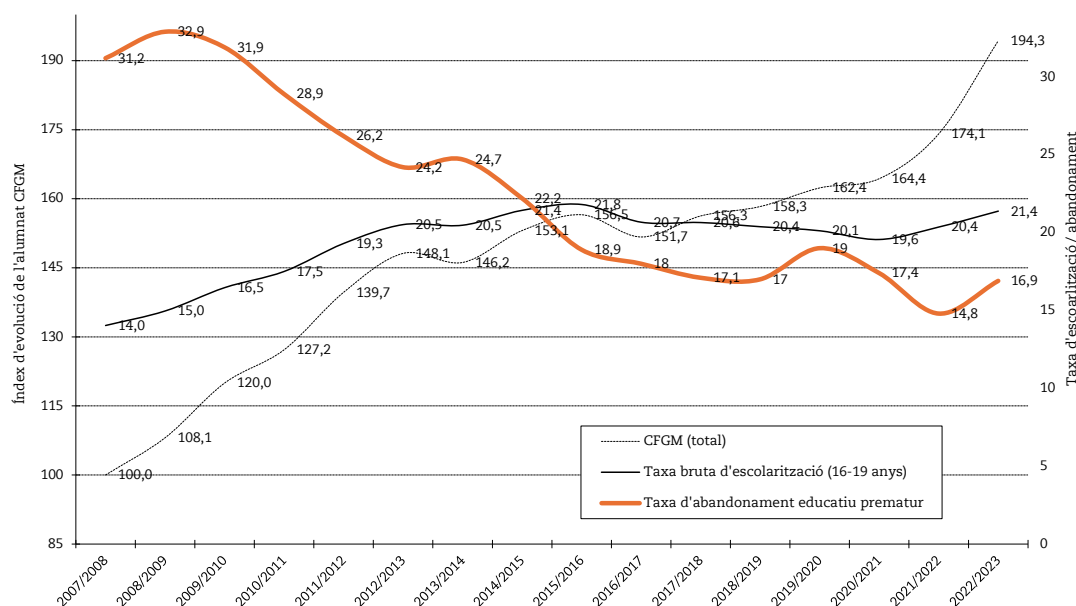
Font. Elaboració amb dades del Departament d'Educació, Eurostat i el Ministeri d'Educació.

L'augment d'oferta de formació professional ha reduït l'abandonament escolar prematur

Les taxes d'abandonament escolar prematur a Catalunya s'han reduït pràcticament a la meitat: s'ha passat del 32,9 % el 2008 al 16,9 % el 2022. Tot i que hi ha diferents factors que ajuden a explicar aquesta evolució positiva, un dels factors més determinants és la creació d'oferta de formació professional; és a dir, la reducció de l'abandonament ha anat acompanyada d'un increment de l'oferta de formació professional (gràfic 95).



Gràfic 95. Taxes d'abandonament educatiu prematur i d'escolarització entre els setze i els dinou anys a Catalunya (2007-2023)

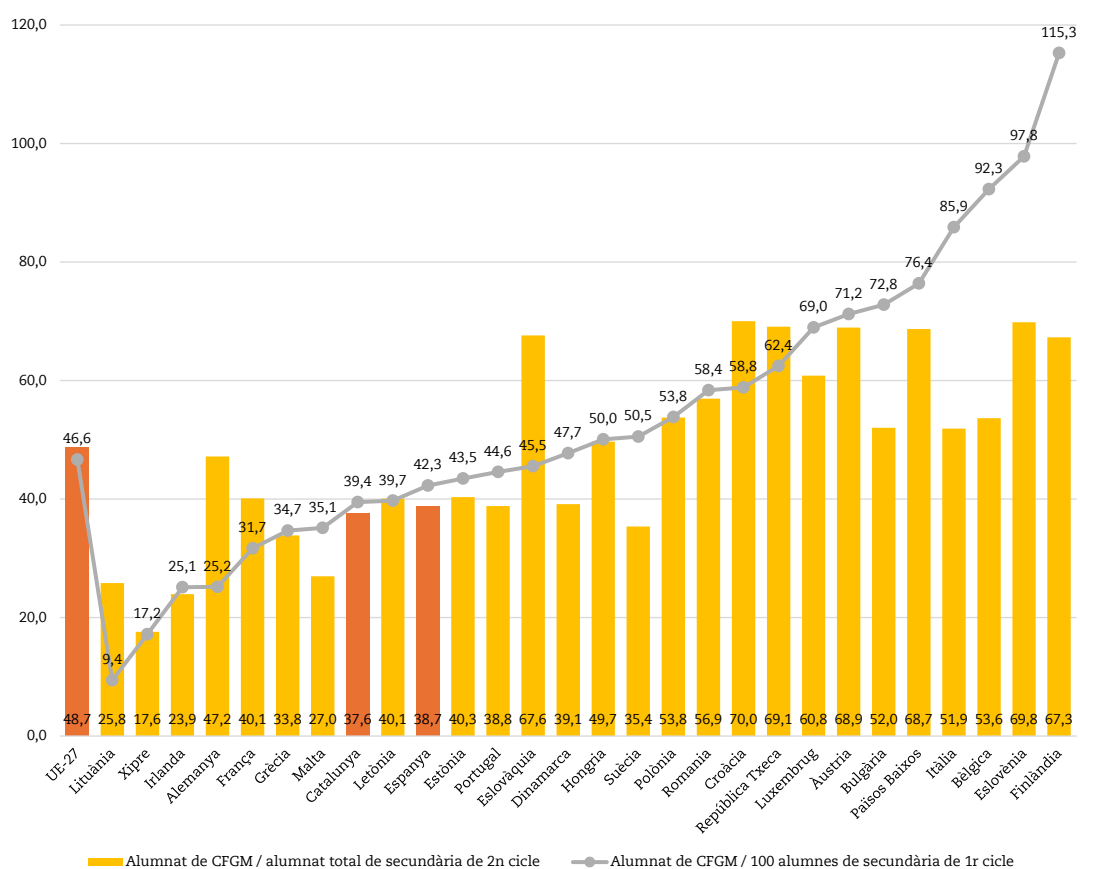


Font. Departament d'Educació i Idescat.

D'una banda, hi ha fortes desigualtats entre grups socials pel que fa als nivells de permanència al sistema educatiu en edats d'escolarització no obligatòria. D'altra banda, la formació professional sol ser l'itinerari formatiu preferent entre els grups socials desfavorits, més orientats cap a la inserció laboral i cap a trajectòries formatives professionalitzadores. Per tant, la formació professional representa un sector educatiu estratègic per combatre l'abandonament escolar prematur i els efectes de l'origen social en l'accés desigual als ensenyaments postobligatoris.

Això no obstant, la importància de la formació professional i els avenços assolits en la provisió de places contrasta amb el fet que l'oferta a Catalunya encara avui és deficient des del punt de vista quantitatiu en comparació amb altres països europeus. De fet, Catalunya se situa entre els països europeus amb una oferta formativa en ensenyaments de formació professional de grau mitjà més reduïda en comparació amb el volum d'alumnat escolaritzat als ensenyaments secundaris obligatoris i postobligatoris (gràfic 96). El marge de creixement del sistema de formació professional a Catalunya, doncs, encara és ampli.

Gràfic 96. Formació professional de grau mitjà per països de la Unió Europea (2021)



Font. Eurostat.

L'abandonament educatiu prematur en finalitzar l'educació secundària obligatòria i durant el primer curs dels cicles de grau mitjà és elevat

El curs 2022/2023, el 4,9 % dels alumnes que feien 3r d'ESO l'any anterior, i el 21,7 % de l'alumnat que el curs anterior feia 4t d'ESO havien deixat els estudis. Prop de la meitat de les persones que deixen els estudis (el 10 % de l'alumnat de 4t d'ESO) no es graduen, i menys de la meitat dels que no es graduen accedeixen a programes de formació i inserció (PFI) o a cicles de formació professional bàsica (FPB). L'oferta d'aquestes places està estancada en prop de 7.000 places des de l'any 2010, sense cobrir el conjunt de la demanda existent.



Taula 54. Alumnat d'ESO el curs 2021/2022 i continuació d'estudis el curs 2022/2023

Ensenyament d'origen		Ensenyaments de destinació						
Nivell educatiu	Total	Total	3r ESO	4t ESO	1r BATX	CFPB	1r CFPM	1r CFAM
3r ESO	84.955	80.812	2.170	78.439	-	203	-	-
4t ESO	82.200	72.543	-	2.998	47.716	33	21.289	507
		%	3r ESO (%)	4t ESO (%)	1r BATX (%)	CFPB (%)	1r CFPM (%)	1r CFAM (%)
3r ESO	100,0	95,1	2,6	92,3	0,0	0,2	0,0	0,0
4t ESO	100,0	88,3	0,0	3,6	58,0	0,0	25,9	0,6

Font. Departament d'Educació (2023).

Nota. Les sigles de la taula es desenvolupen de la manera següent: BATX - Batxillerat; CFPB - cicles de formació professional bàsica; CFPM - cicles de formació professional de grau mitjà, i CFAM - cicles formatius de grau mitjà d'arts plàstiques i disseny.

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 CFGM no va continuar ni va passar a batxillerat ni a un cicle formatius de grau superior (CFGS)**. Les xifres d'abandonament són clarament superiors a les de 1r de batxillerat (5,1 %). Aquest abandonament té a veure amb déficits d'ajustament de l'oferta i la demanda, i també amb déficits d'orientació de l'alumnat en el seu pas als ensenyaments secundaris postobligatoris.

La creació d'oferta de formació professional no és condició suficient per millorar les taxes d'abandonament escolar prematur que afecten el sistema educatiu a Catalunya. Les dades assenyalen que una part significativa de l'alumnat abandona el sistema en finalitzar l'escolarització obligatòria, en part sense graduar-se a l'ESO, i que una altra part significativa abandona el sistema quan ja ha accedit a un cicle formatiu, al primer curs, abans d'acabar-lo.



Taula 55. Alumnat de secundària de segona etapa el curs 2021/2022 i continuació d'estudis el curs 2022/2023

Ensenyament d'origen		Ensenyaments de destinació						
Nivell educatiu	Total	Total	1r BATX	2n BATX	1r CFPM	2n CFPM	1r CFPS	2n CFPS
1r BATX	53.489	50.772	3.092	43.299	4.226	128	27	0
2n BATX	46.175	11.801	-	2.984	500	26	8.273	18
1r CFPM	40.573	30.847	211	35	8.254	20.597	1.710	40
2n CFPM	26.179	16.702	28	5	733	6.120	9.668	148
		%	1r BATX (%)	2n BATX (%)	1r CFPM (%)	2n CFPM (%)	1r CFPS (%)	2n CFPS (%)
1r BATX	100,0	94,9	5,8	80,9	7,9	0,2	0,1	0,0
2n BATX	100,0	25,6	-	6,5	1,1	0,1	17,9	0,0
1r CFPM	100,0	76,0	0,5	0,1	20,3	50,8	4,2	0,1
2n CFPM	100,0	63,8	0,1	0,0	2,8	23,4	36,9	0,6

Font. Departament d'Educació (2023).

Nota. Les sigles de la taula es desenvolupen de la manera següent: BATX - Batxillerat; CFPM - cicles de formació professional de grau mitjà, i CFPS - cicles formatius de grau superior.

L'increment de l'oferta ha d'anar acompanyat d'altres mesures per millorar-ne l'eficàcia

El Departament d'Educació ha promogut la modificació de la normativa d'admissió d'alumnat per prioritzar l'accés als cicles de formació professional de grau mitjà (CFGM) de l'alumnat procedent de 4t d'ESO, formació professional (FP) de grau bàsic, el curs específic per a l'accés als cicles de grau mitjà (CAM) o la prova d'accés per a menors de divuit anys, 1r de batxillerat o graduat en educació secundària obligatòria (GESO) en centres de formació d'adults.

Tot i això, hi ha 3.673 persones que van participar en alguna de les fases del procés d'admissió als cicles formatius i que no hi van obtenir plaça; per tant, que no estan escolaritzats el curs 2022/2023. De cara al procés d'admissió per al curs 2023/2024, han augmentat les sol·licituds validades respecte al curs anterior i les sol·licituds assignades en la primera i en la segona fase del procés, però també s'han incrementat les sol·licituds no assignades en la primera fase (13.870 en total, prop de 2.000 sol·licituds més que l'any anterior) i les sol·licituds no assignades en la segona fase (1.015, prop de 400 sol·licituds més no assignades que l'any anterior). Cal, doncs, desenvolupar mesures per millorar l'ajustament entre oferta i demanda i per acompanyar l'alumnat en el procés d'admissió perquè no abandonin el sistema educatiu.

La manca d'un procediment unificat d'admissió als ensenyaments secundaris postobligatoris (cicles i batxillerat) fa que molts alumnes que obtenen plaça a un cicle no s'hi matriculin perquè opten per continuar al batxillerat, i que l'alumnat que no obté plaça desconnecti del procés.

L'increment de l'oferta de places ha permès reduir el nombre d'alumnat que no pot inscriure's a un dels cicles sol·licitats. En el cas de l'alumnat de continuïtat, ara prop del 90 % obté plaça en una de les opcions triades en la preinscripció a CFGM, quan abans aquesta proporció podia ser inferior al 70 %. En el procés d'admissió corresponent al curs 2023/2024, en la primera fase de preinscripció, s'han assignat un 89,4 % de les sol·licituds, un 82,4 % en la primera opció demanada.

Resolucions del Síndic de Greuges que s'han complert

S'han modificat els terminis de preinscripció als cicles formatius per al curs 2023/2024



El Síndic de Greuges va exposar un problema en el procediment de preinscripció als cicles formatius: en el procés d'admissió hi havia diferents fases per poder ajustar oferta i demanda, i el procediment s'acabava un cop ja havia començat el curs escolar.

De cara al curs 2023/2024, el Departament d'Educació ha escurçat els terminis de reassignació de plaça i ha avançat al juliol la matriculació als cicles formatius, de manera que cap alumne s'hi hagi d'incorporar amb el curs començat.



Recomanació principal

El Síndic de Greuges demana al Departament d'Educació desenvolupar un pla de millora de l'èxit educatiu basat en la personalització dels aprenentatges i en la focalització de recursos i estratègies de suport a l'alumnat socialment desfavorit. Aquest alumnat és el que obté pitjors resultats per l'impacte de les desigualtats socials i educatives.

■ Distribució equitativa de recursos per millorar els aprenentatges a l'educació bàsica

- ▶ Graduar el repartiment dels recursos humans, materials i tecnològics entre centres en funció de la seva complexitat a través dels contractes de programa. D'aquesta manera es pot garantir que els centres amb més necessitats educatives disposen de més recursos per poder atendre-les i compensar, en la mesura que sigui possible, els efectes de la desigualtat. En els centres públics, les resolucions de plantilles que distribueixen el personal docent fan una discriminació positiva dels centres amb elevada complexitat de baixa intensitat. En canvi, en els centres concertats, els concerts educatius aporten una inversió lineal que no té en compte la composició social de cada centre.
- ▶ Reduir ràtios i instaurar la codocència als centres amb elevada complexitat.
- ▶ Incrementar les hores de coordinació i de tutoria del professorat, i les hores de lideratge pedagògic de les direccions als centres amb elevada complexitat.

■ Formació del professorat per garantir el suport a l'alumnat

- ▶ Impulsar la formació permanent del professorat i la seva adequació perquè puguin acompanyar l'alumnat en entorns socioeducatius d'aprenentatge més diversos; i en especial, l'alumnat amb més dificultats d'escolarització.
- ▶ Garantir que als centres amb elevada complexitat educativa hi ha plantilles més multidisciplinàries; amb professionals de l'àmbit educatiu (com ara dinamitzadors socials), de l'àmbit social (com ara educadors socials i treballadors socials), i de l'àmbit de la salut (com ara psicòlegs, logopedes i infermers) per atendre les necessitats existents.

■ Millora de l'orientació formativa per combatre l'abandonament educatiu prematur

- ▶ Diversificar l'oferta de formació professional per fer possibles itineraris adaptats a les necessitats de l'alumnat, i ampliar l'oferta per adaptar-se a la demanda.
- ▶ Reforçar els serveis d'orientació dels centres de secundària per garantir un seguiment més personalitzat de l'alumnat, i establir itineraris formatius individualitzats.
- ▶ Consolidar la integració de la formació professional del sistema educatiu (CFGM, CFGS, PFI, etc.) i la formació professional per a l'ocupació (que permet obtenir un certificat de professionalitat).
- ▶ Desenvolupar altres modalitats de formació contínua i ocupacional que permetin obtenir títols i certificats de professionalitat a les persones que han sol·licitat plaça de formació professional i no hi ha pogut accedir.
- ▶ Ampliar l'oferta de programes de noves oportunitats i consolidar un model estable de centre integrat de noves oportunitats, amb diferents ofertes amb vocació professionalitzadora, que garanteixi la continuïtat dels itineraris formatius dels joves amb més dificultats.
- ▶ Unificar el procés d'admissió d'alumnat als ensenyaments secundaris postobligatoris per facilitar-ne la gestió.

Educació

Dades de l'informe anual 2023



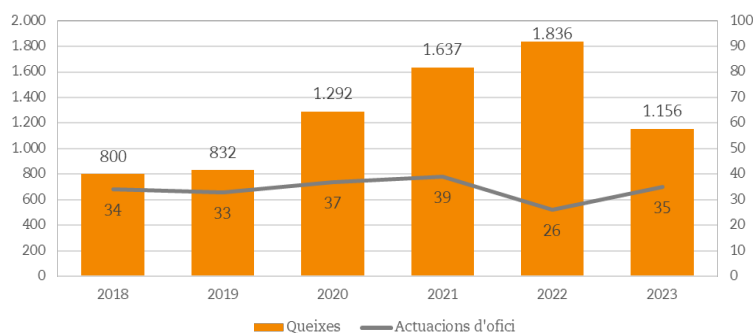
1.811 actuacions

1.156 (63,8 %)
Queixes

620 (34,2 %)
Consultes

35 (1,9 %)
Actuacions d'ofici

Evolució de les queixes i actuacions d'ofici

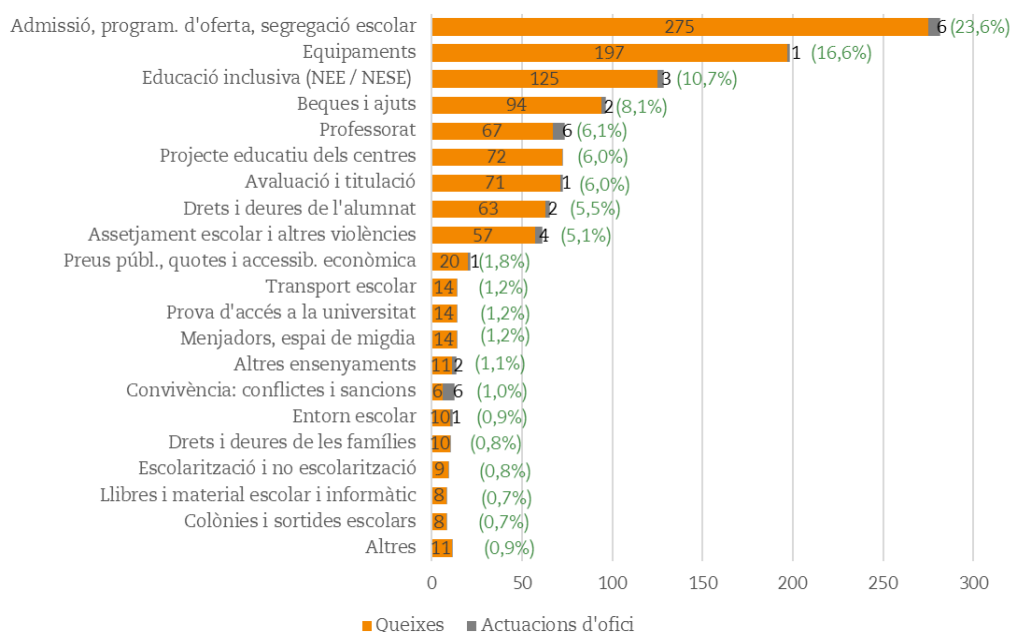


Variació respecte a l'any anterior

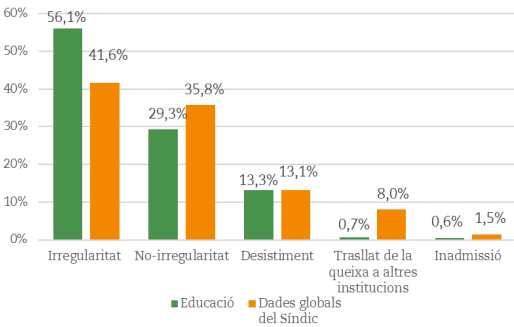


Actuacions
-36,0 %

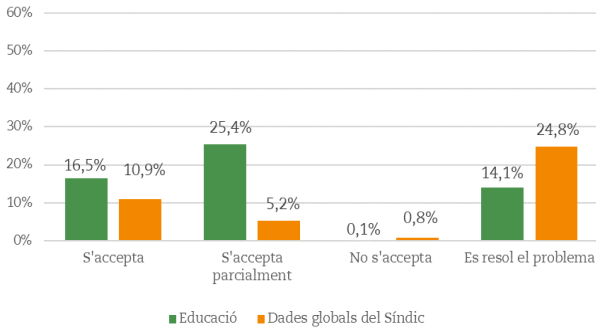
Queixes i actuacions d'ofici per tema



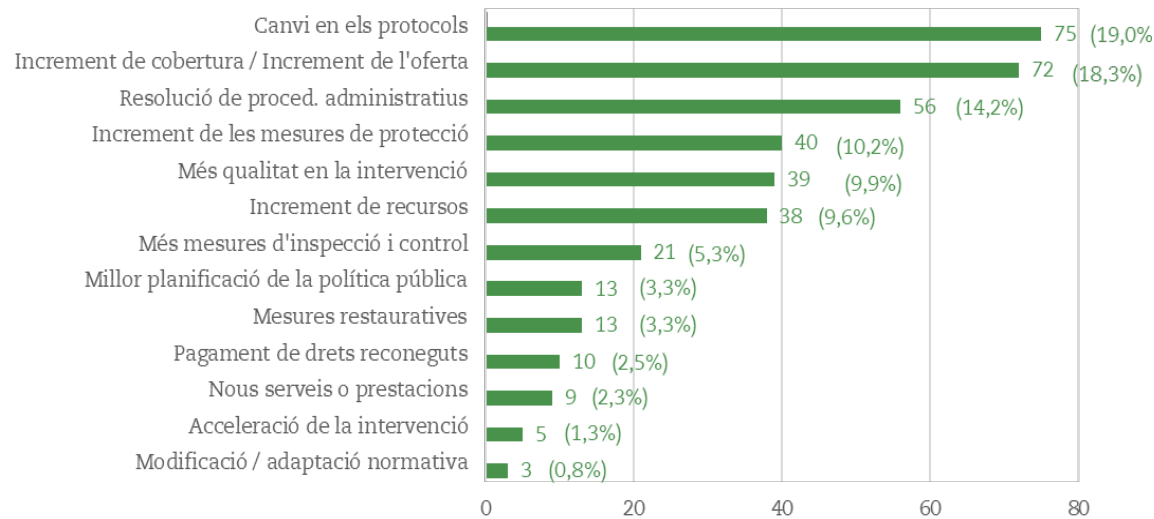
Finalització de les queixes i actuacions d'ofici tramitades el 2023



Acceptació de la resolució de les queixes i actuacions d'ofici tramitades el 2023



Compliment dels suggeriments fets pel Síndic de Greuges durant el 2023

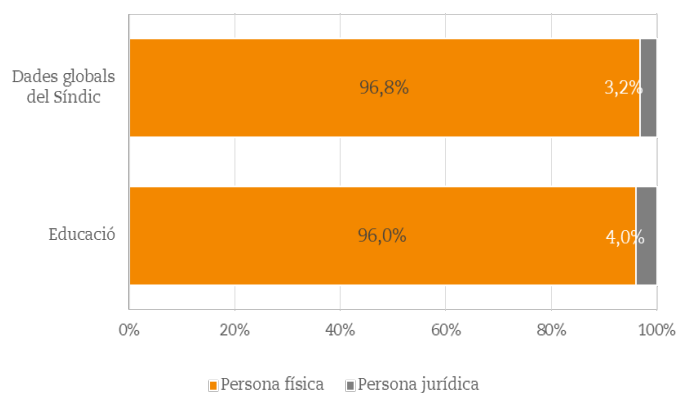


Actuacions transformadores

- ✓ S'ha acordat la **modificació del Reglament del servei del transport escolar col·lectiu del Consell Comarcal del Garraf**. S'hi han incorporat els elements següents: recompte de l'alumnat per part del monitoratge; revisió sistemàtica de l'interior del vehicle per part del conductor i del monitoratge abans de sortir, i transferència del llistat d'usuaris a la persona del centre que els rep a l'arribada.
- ✓ S'ha acordat la modificació de l'Ordre EDU/155/2020, per la qual se suprimeixen, es creen i s'actualitzen els preus públics de les escoles oficials d'idiomes del Departament d'Educació. Els usuaris d'un mateix servei públic abonaran el mateix import amb independència del nivell que cursin, incloses les bonificacions (Departament d'Educació).
- ✓ S'ha acordat l'aprovació del Decret 155/2023, de 20 de juny, que fixa els preus dels serveis acadèmics a les universitats públiques catalanes i a la Universitat Oberta de Catalunya per al curs 2023/2024. S'hi ha establert l'exempció del cost de la matrícula del primer curs universitari per a l'alumnat amb matrícula d'honor o premi extraordinari en cicles formatius de grau superior (Departament d'Universitats i Recerca).

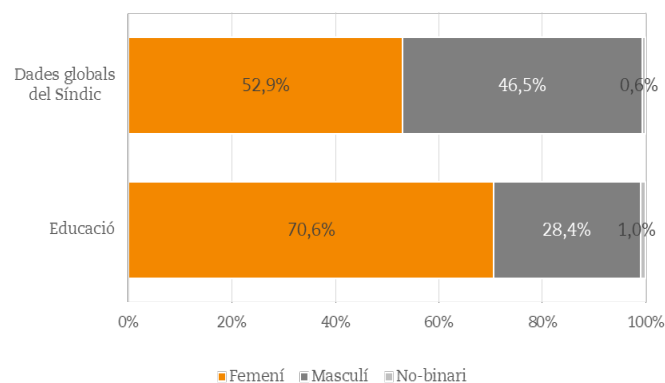
Dades sociodemogràfiques de les persones que han presentat queixa

Tipologia de persones

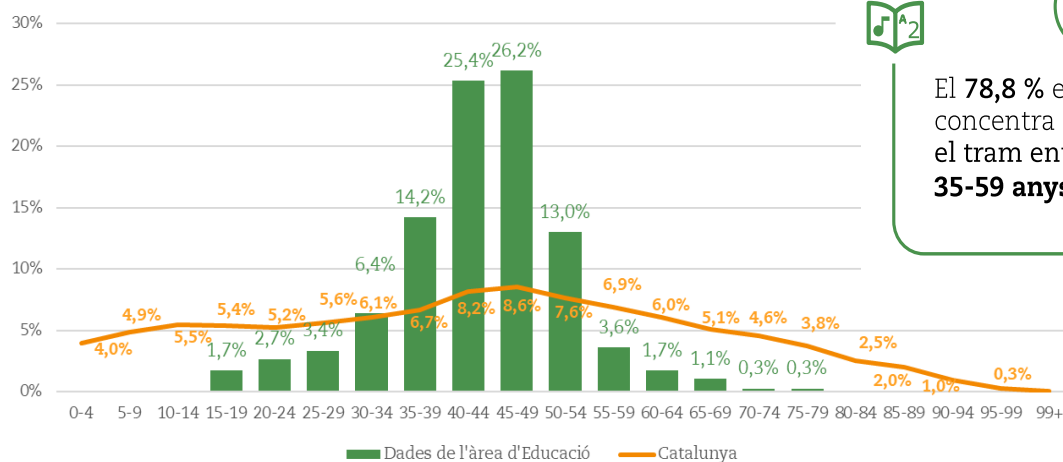


Persones físiques Per gènere

1.099 persones s'han adreçat a la institució



Persones físiques Per edat



El **78,8 %** es concentra en el tram entre **35-59 anys**

2.7. Cohesió social en societats diverses

De la uniformitat a la construcció d'una societat inclusiva i cohesionada

La societat catalana ha experimentat en els darrers anys un fort procés de diversificació social. Els fluxos immigratoris, per exemple, han fet que a Catalunya actualment hi hagi més diferències socioculturals, lingüístiques i religioses que fa dues dècades. La globalització i les tecnologies digitals, alhora, permeten que la nostra societat estigui més en contacte amb noves realitats socials i culturals, i que les identitats siguin més canviants.

Amb la crisi de la modernitat, a més, les institucions socials que regien la vida quotidiana de les persones, com ara determinats models familiars o d'ocupació, s'han fet menys estables i més variables, i la individualitat pren força. La consolidació de l'estat de dret, amb la demanda creixent d'igualtat i de respecte als drets i llibertats fonamentals, entre d'altres, també ha afavorit que aquelles diversitats invisibilitzades –perquè eren objecte d'estigmatització i càstig o perquè no tenien veu– es manifestin o s'expressin cada cop més.

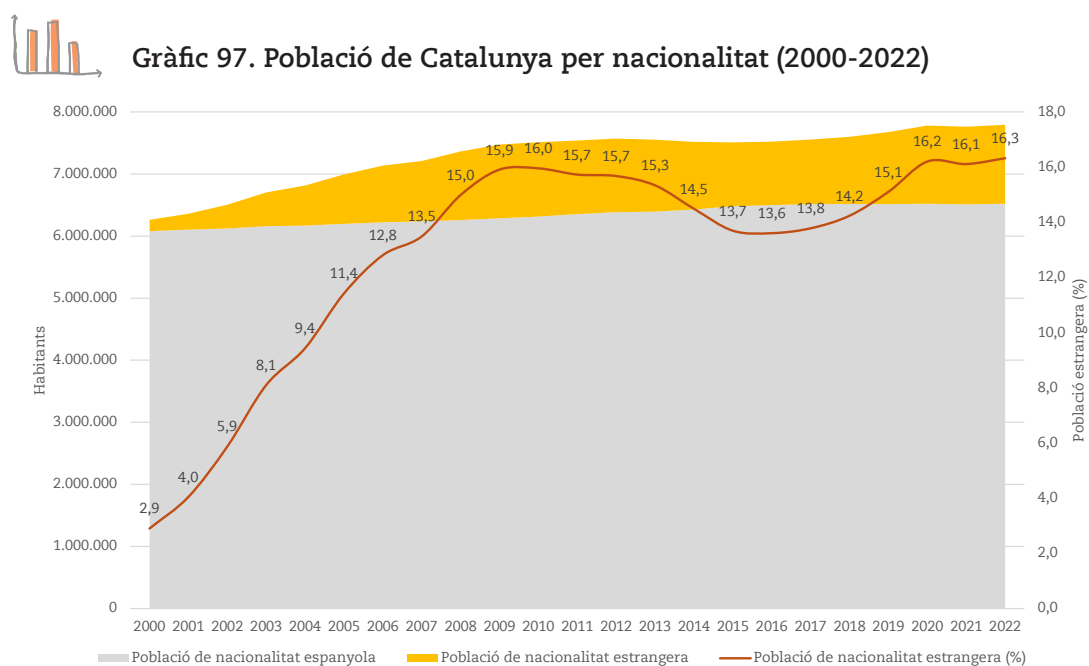
Aquesta diversitat creixent ha posat de manifest l'existència de desigualtats relacionades amb l'origen social de les persones. També s'han palesat discriminacions que anul·len o menyscaben el reconeixement, el gaudi o l'exercici dels drets humans i llibertats fonamentals en condicions d'igualtat (art. 4 de la Llei 19/2020, del 30 de desembre, d'igualtat de tracte i no-discriminació). Són formes de discriminació que condicionen les oportunitats a l'abast de les persones el sexisme; el masclisme; la misogínia o l'LGTBI-fòbia per raó de sexe, gènere, orientació o identitat sexual; el racisme per raó de raça, origen ètnic o color de la pell; la xenofòbia per raó d'origen migrant o estranger; l'edatisme per raó d'edat; l'aporofòbia per raó econòmica; la islamofòbia, cristianofòbia o judeofòbia per raons religioses, o la disfòbia per raó de discapacitat o diversitat funcional, entre d'altres.

La diversificació de la nostra societat planteja el repte de garantir que les persones que hi viuen puguin conviure i compartir la vida en comunitat. També participar en la societat i desenvolupar-se en condicions d'igualtat. La segregació, l'exclusió i la desigualtat, per contra, posen fre a la construcció d'una societat inclusiva i cohesionada.

2.7.1. Acollida de la població nouvinguda: cap a la definició d'un model d'acollida de la diversitat a Catalunya

Catalunya ha incorporat des de l'any 2000 més d'un milió d'habitants procedents de l'estranger, fet que suposa un repte per a la cohesió social

Durant el segle XX, Catalunya ha experimentat un canvi demogràfic molt significatiu. En el període 2000-2022 la població ha crescut un 24,4 %: s'ha passat dels prop de sis milions als més de set milions i mig d'habitants (un increment de 1.530.612 habitants) i el 71,2 % d'aquest creixement s'explica per l'arribada de població de l'estranger. Hi ha més d'un milió de nous habitants de nacionalitat estrangera: s'ha passat del 2,9 % l'any 2000 al 16,3 % de l'any 2022. La població de nacionalitat espanyola, en canvi, ha augmentat en menys de mig milió de persones (gràfic 97).

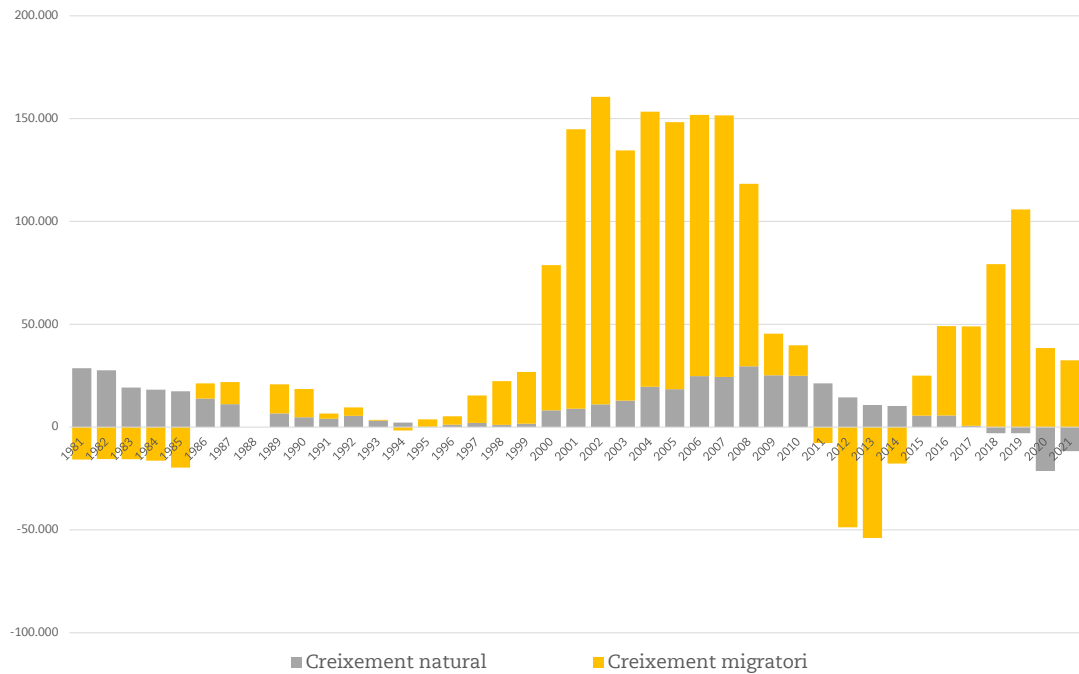


Font. Idescat.

El creixement demogràfic, doncs, s'explica fonamentalment pel creixement migratori, atès que les baixes taxes de natalitat provoquen que el creixement natural sigui molt baix; de fet, actualment és negatiu. Aquest creixement migratori es va produir especialment durant el període 2000-2008, quan la població de Catalunya va augmentar a un ritme anual de 100.000 habitants; és a dir, va ser com si s'incorporés cada any un volum de població equivalent al pes demogràfic de les ciutats de Tarragona, Lleida o Girona (gràfic 98).

L'arribada de la crisi econòmica de 2008 va provocar un creixement migratori negatiu en el període 2011-2014. Amb la recuperació econòmica, però, el creixement migratori va tornar a augmentar progressivament, fins al cicle de la pandèmia, quan se'n va tornar a moderar el creixement.

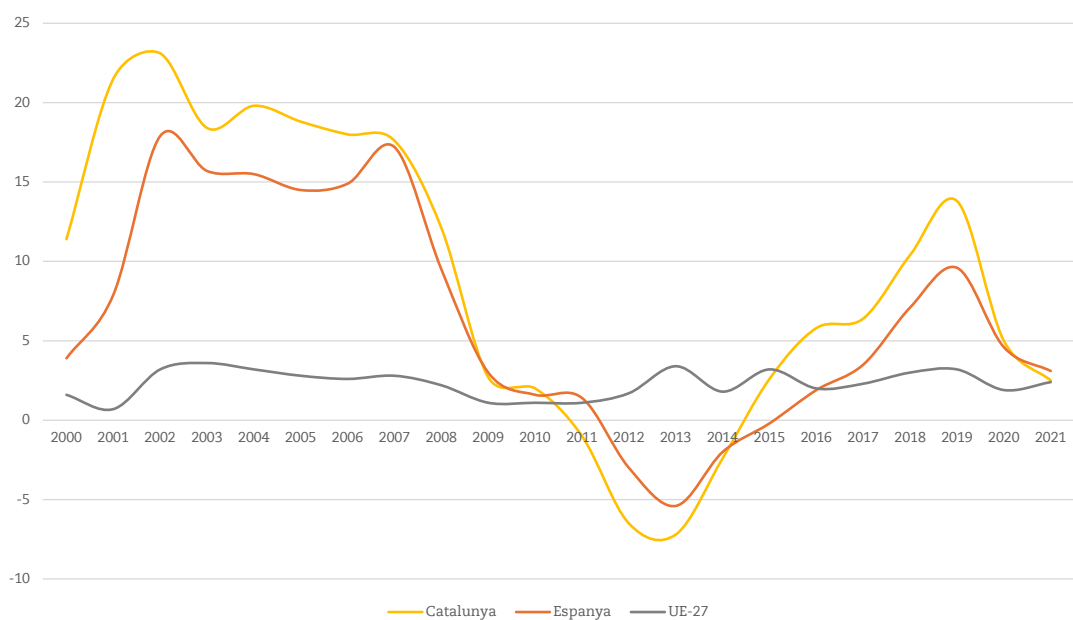
Gràfic 98. Creixement natural i migratori de la població a Catalunya (1981-2021)



Font. Idescat.

El creixement migratori de Catalunya (9,3 % anual de mitjana en el període 2000-2021) se situa per sobre del d'Espanya (6,8 % de mitjana) i del de la Unió Europea, (2,4 %), com es pot veure al gràfic 98.

Gràfic 99. Creixement migratori de la població a Catalunya, Espanya i la Unió Europea (2000-2021)

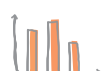


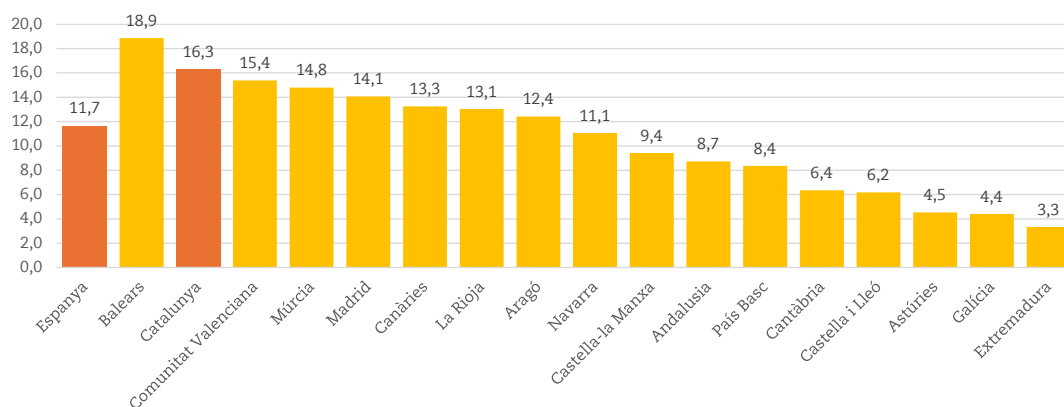
Font. Idescat.

Catalunya es troba entre les comunitats autònomes i els països europeus amb un major pes de la població estrangera

A Catalunya, el 16,3 % de la població té nacionalitat estrangera, una proporció sensiblement superior a la mitjana estatal, que és de l'11,7 %, i de la Unió Europea, que és del 8,4 % (gràfics 100 i 101).

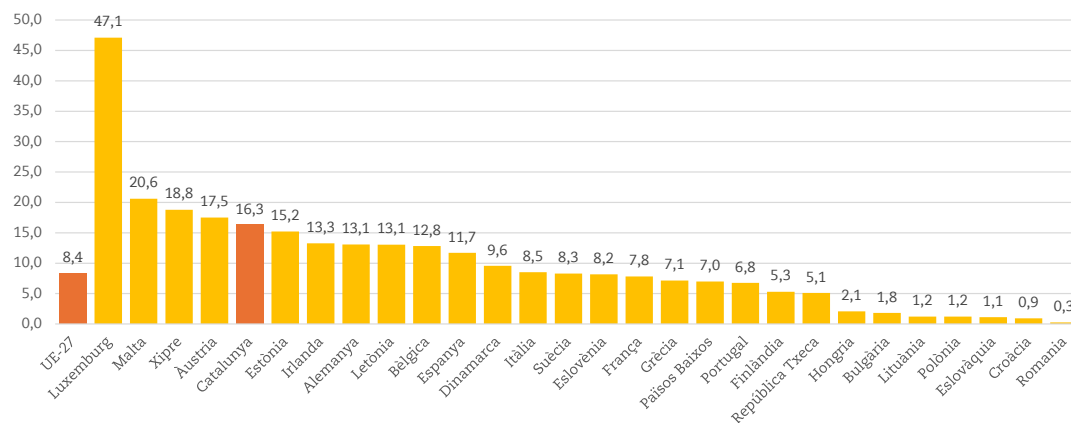
Per comunitats autònomes, només Balears té un percentatge de població estrangera superior a Catalunya, i per països europeus, només Luxemburg, Malta, Xipre i Àustria.

 **Gràfic 100. Percentatge de població estrangera per comunitats autònomes (2022)**



Font. INE.

 **Gràfic 101. Percentatge de població estrangera per països europeus (2022)**

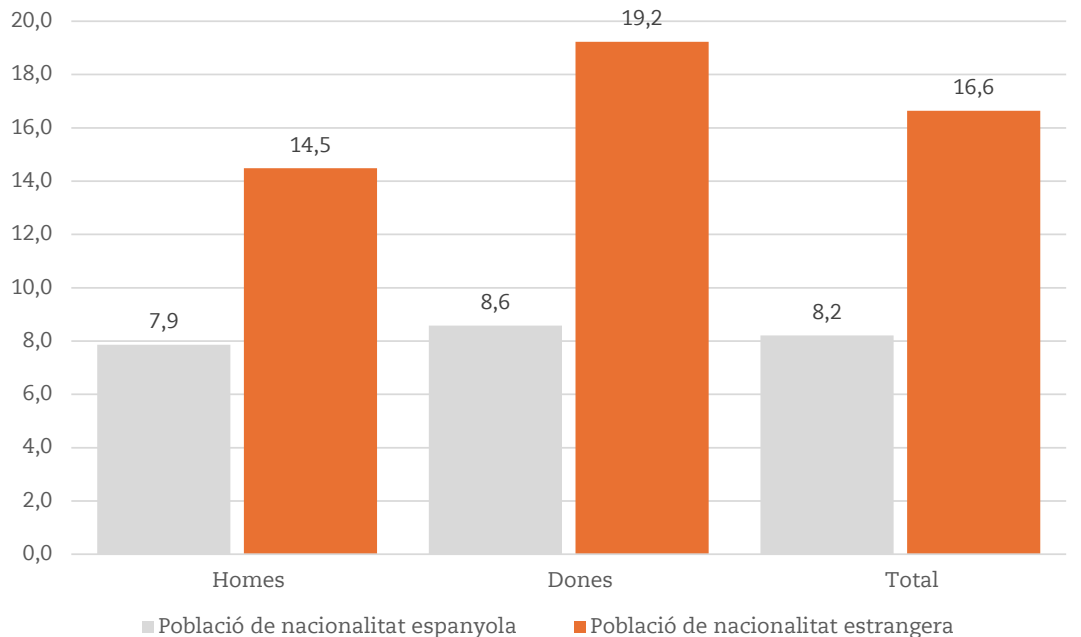


Font. Eurostat.

La població de nacionalitat estrangera nouvinguda està experimentant una forta desigualtat social pel que fa a l'accés a les oportunitats de benestar social

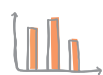
La població d'origen migrant presenta una vulnerabilitat més gran que la població d'origen autòcton. Un dels factors determinants és l'accés al mercat de treball i les condicions d'ocupació. Per exemple, **la població de nacionalitat estrangera presenta unes taxes d'atur (16,6 %) que doblen les de la població de nacionalitat espanyola (8,2 %)** (gràfic 102). En períodes de crisi econòmica, les taxes d'atur de la població estrangera van arribar al 40 % (39,7 % el 2013).

Gràfic 102. Taxes d'atur per nacionalitat a Catalunya (2022)

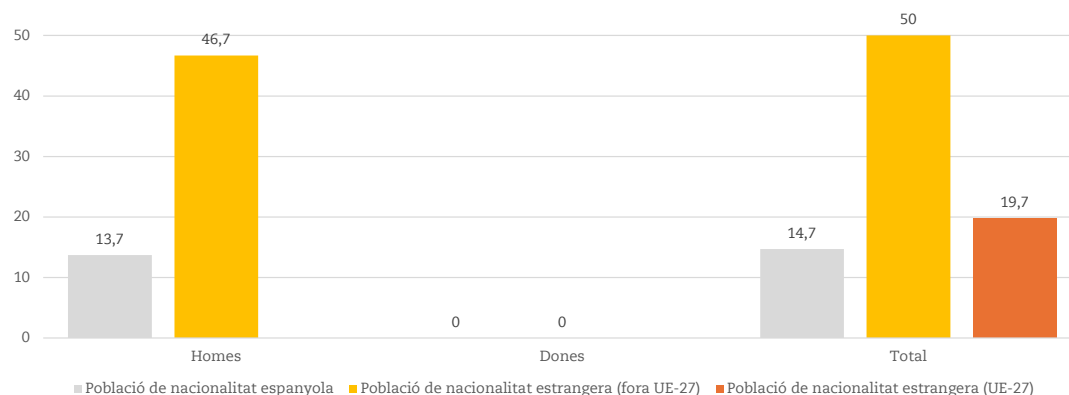


Font. Idescat.

Aquesta desigualtat més gran en l'accés al mercat laboral, així com també en els ingressos salarials obtinguts a través del treball, situa la població migrant en una situació socioeconòmica significativament més desfavorable. **La meitat de la població procedent de països de fora de la Unió Europea pateix risc de pobresa (50 %), més de tres vegades més que la població de nacionalitat espanyola (14,7 %)** (gràfic 103).



Gràfic 103. Taxa de risc de pobresa de la població en funció de la nacionalitat a Catalunya (2022)



Font. Idescat.

Perspectiva de gènere

La interseccionalitat amb l'origen migrant

Les dones migrants pateixen un doble factor de desigualtat en els nivells de benestar: a la incidència de la desigualtat de gènere cal sumar-li la desigualtat relacionada amb l'origen migrant.

Així, per exemple, el 19,2 % de les dones de nacionalitat estrangera es troben a l'atur. Aquest percentatge és del 14,5 % en el cas dels homes de nacionalitat estrangera i de 8,6 % en el cas de les dones de nacionalitat espanyola.

En aquesta mateixa línia, el 53,0 % de les dones de nacionalitat estrangera (fora de la UE-27) es troben en risc de pobresa, per sobre dels homes del mateix origen (46,7 %) i molt per sobre de les dones de nacionalitat espanyola (15,6 %).

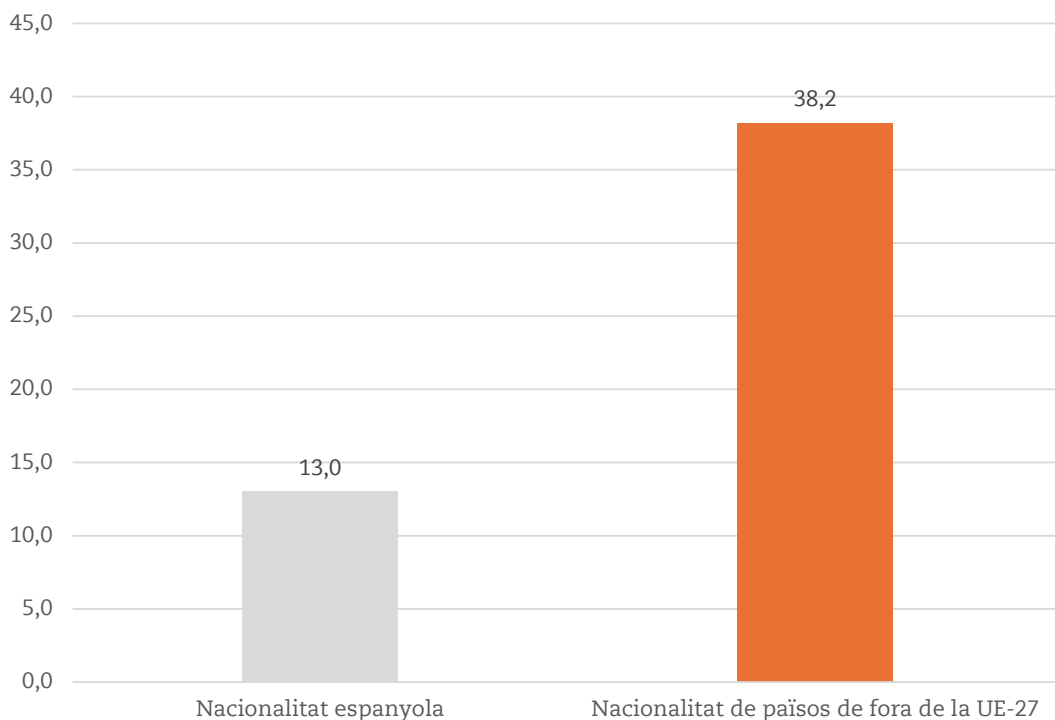
Les desigualtats de gènere en les taxes d'atur són més elevades entre la població de nacionalitat estrangera (+4,7 punts percentuals) que entre la població de nacionalitat espanyola (+0,7). Això també succeeix en el cas de les taxes de risc de pobresa, en què les diferències també són més grans entre la població de nacionalitat estrangera (+6,3) que entre la població de nacionalitat espanyola (+1,9).

Cal analitzar si el règim de benestar de Catalunya contribueix a reduir les desigualtats socials que pateixen i si respon a les necessitats de suport

El desconeixement de les llengües oficials del país o la disponibilitat d'una xarxa de suport més feble pel fet d'acabar d'arribar són alguns dels factors que poden interferir negativament en les oportunitats d'integració de la població d'origen migrant. Aquestes dificultats, però, també es produeixen per les mancances de la política social de donar resposta a les necessitats de la població migrant, tal com s'ha posat de manifest en els diferents àmbits objecte d'anàlisi d'aquest informe. La política social reproduceix, en part, la desigualtat social que pateixen.

En l'àmbit educatiu, per exemple, la població de nacionalitat estrangera accedeix més tard al sistema, perquè està menys present a l'educació infantil de primer cicle (gràfic 26), i abandona els estudis abans que la població de nacionalitat espanyola. En concret, el 38,2 % de la població jove de nacionalitat estrangera (de països de fora de la UE-27) abandona prematurament el sistema sense haver assolit ensenyaments secundaris postobligatoris (batxillerat o CFGM), mentre que aquesta proporció és tres vegades més baixa (13,0 %) en el cas de la població jove de nacionalitat espanyola (gràfic 104).

Gràfic 104. Abandonament educatiu prematur a Catalunya per nacionalitat (2022)



Font. Idescat.

En l'àmbit de la protecció dels infants, per exemple, la població infantil de nacionalitat estrangera sol patir més situacions de risc greu i també de desemparament. Per la seva banda, els infants tutelats de nacionalitat estrangera, quan accedeixen al sistema de protecció, també presenten una tendència més gran cap a l'acolliment residencial, i això resulta menys adequat per garantir el seu màxim desenvolupament (vegeu l'apartat 3.1.2).

Pel que fa a l'àmbit de la justícia, la població de nacionalitat estrangera està sobrerrepresentada en el sistema penitenciari i, un cop a la presó, es beneficia menys de les mesures penals alternatives i dels règims oberts (vegeu l'apartat 3.1.1) que la població reclusa de nacionalitat espanyola

A més, la població estrangera en situació administrativa no regularitzada no té la possibilitat d'accedir a determinades prestacions econòmiques per garantir uns mínims vitals, com ara l'RGC, l'IMV o els ajuts al pagament del lloguer, entre d'altres.

El racisme també és una font de desigualtat per a la població migrant i en dificulta la integració i el progrés social

El desconeixement i els prejudicis sobre la diferència cultural o la creença que aquesta diferència impedeix la comprensió mútua i la capacitat de compartir visions i experiències limiten les relacions interculturals i fan que la diversitat cultural es concebi com a problemàtica, i l'alteritat, com a mancança. El racisme fomenta la minorització (i assimilació) de la diferència cultural, la inferiorització de les persones racialitzades, d'origen immigrant o pertanyent a minories ètniques, i la construcció d'una concepció negativa de la immigració.

De fet, la lluita contra el racisme va més enllà de promoure una bona convivència intercultural, de fer possible la manifestació de les diferències culturals presents en la nostra societat i de fomentar valors i actituds positives en relació amb la diferència, com ara la solidaritat, el respecte o la tolerància.

Per combatre el racisme, cal reconèixer que hi ha una desigualtat estructural subjacent a aquestes diferències socials i culturals. També cal reconèixer que fixar-se en els elements culturals diferencials i limitar-se a garantir que es puguin expressar en un context de convivència positiva pot contribuir a legitimar i perpetuar aquesta desigualtat preexistent, perquè no la qüestiona. **No es pot combatre el racisme sense reconèixer la desigualtat d'oportunitats i de resultats basada en la diferència social i cultural, i sense posar el focus en l'estructura social i en la societat en el seu conjunt. No es pot combatre si només ens centrem en les persones racialitzades que pateixen més directament el racisme.** Més que corregir o compensar els efectes del racisme en les oportunitats socials de les persones que el pateixen, cal incidir en aquells aspectes estructurals que contribueixen a reproduir el racisme per eliminar els greuges existents, per evitar el racisme i que sigui socialment sostenible.

El Govern està desenvolupant una estratègia per combatre el racisme

El novembre de 2023, el Departament d'Igualtat i Feminismes ha presentat el *Compromís del Govern de la Generalitat de Catalunya per un país lliure de racisme. 70 mesures per a la transformació social i institucional*. Aquest compromís planteja diferents actuacions per combatre el racisme de forma transversal. Tots els departaments del Govern de la Generalitat de Catalunya l'han d'implementar, amb l'impuls i la implicació directa de la Direcció General de Migracions, Refugi i Antiracisme, que ha d'acompanyar els departaments en el disseny i la implementació de polítiques antiracistes en els diferents àmbits sectorials.

L'obertura de l'Oficina d'Igualtat de Tracte i No-discriminació i l'elaboració de l'Avantprojecte de llei contra el racisme en totes les seves formes i expressions són dues de les actuacions clau posades en marxa en matèria d'antiracisme.

En la nostra societat les agressions racistes estan infradetectades i el racisme, invisibilitzat

La identificació i detecció de les conductes de discriminació per motiu d'origen ètnic, racial o nacional és la primera forma d'intervenció per protegir les persones racialitzades de qualsevol tipus de violència o discriminació per racisme. Entre aquestes conductes hi trobem el menyspreu, la infravaloració, els insults i burles, la negació de favors, l'exclusió, les amenaces i agressions físiques, la intimidació o l'assetjament, entre d'altres

Malgrat que aquestes conductes són una forma de violència manifesta i explícita, en moltes ocasions no es detecten. **I això es deu, en part, perquè, malauradament, excepte en comptades ocasions, les persones afectades per discriminació racial no solen denunciar el que els passa, ni busquen ajuda de professionals ni dels serveis públics.** Molt sovint, aquesta manca de denúncia és perquè el sistema no genera confiança: les víctimes de conductes racistes pensen que no seran protegides. És a dir, l'absència de queixes o denúncies no té per què voler dir que no hi ha racisme, sinó més aviat que no es detecta.

De fet, el Departament d'Interior informa que hi ha una tendència creixent relacionada amb fets penals, coneguts per la policia de Catalunya, per delictes d'odi i discriminació en general. Ara bé, els relacionats amb l'origen ètnic, racial o nacional són només 269, tot i que hi ha més d'1,2 milions de persones d'origen estranger a Catalunya. Això vol dir una denúncia per cada 4.728 habitants de nacionalitat estrangera (taula 56).



Taula 56. Fets penals coneguts per la policia de Catalunya per raó d'odi i discriminació (2015-2022)

	Odi i discriminació	Origen ètnic, racial o nacional	Fet penal conegut / habitants de nacionalitat estrangera
2022	814	269	4.727,9
2021	575	168	7.444,4
2020	551	199	6.334,8
2019	647	175	6.625,3
2018	746	132	8.197,7
2017	589	216	4.821,1
2016	369	153	6.688,9
2015	374	121	8.496,4

Font. Departament d'Interior.

Les raons d'aquest silenci o infradenúncia poden ser: no donar més importància al conflicte, vista la complexitat que comporta el seu abordatge; normalitzar determinades conductes racistes en la societat; desconèixer el que passa, el caràcter racista de determinades conductes i que aquestes conductes es poden denunciar; desconèixer els canals per denunciar; tenir vergonya o por pel què diran; sentir desconfiança pel sistema, en pensar que no els creuran, que no els entendran, que no servirà de res. **La mateixa inferiorització apresada de les persones racialitzades fa que no denunciïn.**

Les agressions racistes, tot i la presència de conductes discriminatòries per origen racial, ètnic o nacional, no sempre són concebudes com a tals. De vegades hi concorren altres motius de discriminació; no és reconeix el caràcter racista dels microracismes, o se'n minimitza la importància.

Cal erradicar les identifications dels cossos policials per identitat ètnica o racial perquè són discriminatòries

Les identifications per perfil racial són una de les denúncies més recurrents de les entitats de defensa dels drets humans, que s'adrecen al Síndic per alertar de controls d'identitat discriminatoris o de pràctiques policials injustes contra aquestes persones. Altrament, algunes persones també s'han adreçat a la institució per denunciar que la policia els atura i els escorcolla de manera desproporcionada. Amb tot, són poques les queixes presentades sobre l'ús de perfils ètnics perquè el principal canal per fer-ho és a través de la mateixa policia que acaba de fer el control. Les persones que s'hi troben s'estimen més deixar al marge l'experiència i eviten qualsevol contacte amb la policia. Sí que és més habitual buscar suport en les organitzacions de la societat civil, que alerten de

la dificultat de provar els fets denunciats o de qüestionar la versió dels fets que pugui donar l'agent policial.

Aquesta institució ha subratllat la necessitat d'enfortir les garanties i els mecanismes de denúncia, i també els mecanismes d'avaluació i de control de l'actuació policial. En aquest sentit, hem posat de relleu la importància del compromís i el diàleg amb les entitats de defensa de les persones migrants per tractar els casos que els arriben i aportar coneixements i experiències per combatre la discriminació en l'actuació policial. Per bé que el control de la immigració és una funció policial legítima, no es pot dur a terme a partir de l'aparença racial o ètnica. No només perquè aquestes presumpcions són incorrectes, sinó per les conseqüències negatives que se'n deriven per a les persones que les pateixen, i també per a l'entorn que les envolta.

El cos de Mossos d'Esquadra disposa de nombrosos mecanismes que garanteixen que les actuacions policials respecten els principis de les actuacions policials, d'entre els quals destaca la formació i la conscienciació. Cal continuar insistint-hi i desenvolupar estratègies específiques per erradicar aquestes dinàmiques i incloure la perspectiva antiracista en les polítiques públiques.

Entre les mesures aprovades pel Govern per combatre el racisme, hi ha la de reforçar la sensibilització dels cossos de seguretat en l'àmbit de l'antiracisme i millorar les eines per prevenir biaixos discriminatoris en les identificacions.

Els models d'integració de la població immigrada estan a la base del racisme

A la UE coexisteixen diferents models d'integració de la població immigrant que no han acabat de funcionar plenament, perquè no han aconseguit minimitzar la desigualtat per raó d'origen i garantir-los nivells de benestar equiparables als de la població autòctona.

En primer lloc, el model assimilacionista, amb França com a paradigma (encara que no hi ha models purs), es basa en un estat centralista uniformitzador, i planteja que la població migrant s'identifiqui amb "l'ideal republicà", encara que això impliqui renunciar a la pròpia identitat cultural, almenys en l'esfera pública. Aquest model, però, no ha aconseguit aquesta renúncia a la identitat pròpia de la població immigrant, que s'agrupa als afores de les poblacions i que no disposa de les mateixes oportunitats que la població d'origen francès.

En segon lloc, el model multiculturalista, amb el Regne Unit com a paradigma, es basa en el reconeixement de les particularitats culturals de les minories immigrants i en les mesures contra la discriminació. En aquest cas, la persona

immigrant no ha de renunciar a la seva identitat ni a la seva cultura per sentir-se integrat a la societat d'acollida, i l'estat es limita a establir un marc mínim de drets i obligacions per a tothom i a mediar en els conflictes entre els col·lectius. Aquest model, però, tampoc no ha tingut l'èxit esperat perquè garanteix un cert ordre en la convivència cultural entre col·lectius, però fomenta la formació de guetos ètnics (hindús, pakistanesos, etc.), i no qüestiona la desigualtat que pateix la població immigrant.

En tercer lloc, el model segregacionista, amb Alemanya com a paradigma. Aquest model es basa en l'estada temporal dels treballadors immigrants, que són "convidats" a suplir les mancances de mà d'obra de l'economia (especialment a partir dels anys seixanta). El model garantia la integració econòmica i laboral, però veia el treballador estranger com una persona que estava de pas, i que no requeria un reconeixement de ciutadà. Quan aquests treballadors van decidir quedar-s'hi, van sorgir problemes relacionats amb el reconeixement dels drets associats a la ciutadania alemanya, amb la segregació dels immigrants de la societat alemanya (elevada guetització dels turcs, per exemple) o amb la manca d'un marc de convivència sòlid.

Finalment, a Catalunya, el fet migratori procedent de l'estranger és un fenomen relativament recent i no té encara un model d'integració ben articulat. Ateses les àmplies competències en l'acollida de la població immigrant per part de la Generalitat de Catalunya, cal construir un model d'integració que aconsegueixi garantir equitat i cohesió social, molt lligat a enfortir l'ascensor social.

2.7.2. Lluita contra els processos de segregació de les persones

El sistema educatiu encara presenta nivells destacables de segregació escolar, tot i que s'han reduït arran del Pacte contra la segregació escolar, i això té efectes negatius en la cohesió social

L'admissió i segregació escolar és el primer motiu de queixa en matèria d'educació.

L'octubre de 2023, les mesures aplicades pel Pacte contra la segregació escolar a Catalunya han permès reduir més del 20 % els nivells de segregació escolar globals al sistema educatiu (i més del 35 % de la segregació escolar existent dins dels municipis).

Si prenem com a referència l'alumnat estranger, entre els cursos 2018/2019 i 2023/2024 (octubre), aquesta reducció ha estat del 22,1 % a primària i del 21,0 % a secundària. Mentre que el curs 2018/2019 calia (hipotèticament) canviar de centre el 44 % de l'alumnat estranger a primària i el 35 % a secundària per garantir una escolarització plenament equilibrada d'aquest alumnat, el curs 2023/2024 (octubre) aquesta proporció és del 34 % a primària i del 28 % a secundària (taula 57).

Taula 57. Nivells de segregació escolar en funció de la nacionalitat de l'alumnat a Catalunya (2011-2023)

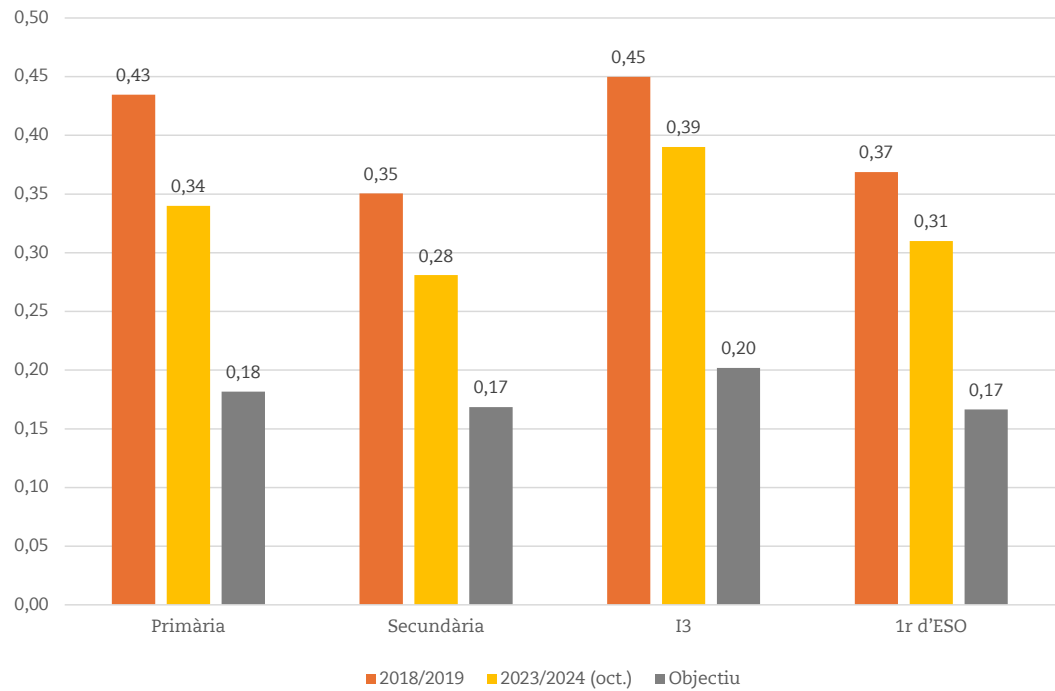


Etapa	2011/ 2012	2013/ 2014	2014/ 2015	2015/ 2016	2016/ 2017	2017/ 2018	2018/ 2019	2019/ 2020	2020/ 2021	2021/ 2022	2022/ 2023	2023/ 2024 (oct.)
Primària	0,47	0,48	0,47	0,47	0,45	0,44	0,44	0,41	0,40	0,37	0,34	0,34
Secundària	0,38	0,39	0,38	0,38	0,36	0,36	0,35	0,34	0,33	0,31	0,29	0,28
I3	-	-	-	0,51	0,49	0,47	0,45	0,43	0,42	0,41	0,38	0,39
1r d'ESO	-	-	-	0,39	0,38	0,38	0,37	0,36	0,34	0,32	0,31	0,31

Font. Elaboració pròpia a partir de dades del Departament d'Educació.
Nota. ens referim als nivells que van d'I3 a 6è de primària com a primària, i als nivells de 1r d'ESO a 4t d'ESO com a secundària. A diferència de l'anàlisi per municipis, que es limita als municipis de més de 5.000 habitants, els índexs de dissimilitud d'aquesta taula estan calculats per a tots els municipis catalans que tenen, com a mínim, dos centres de primària o dos centres de secundària.

Si aconseguíssim tenir tots els municipis sense segregació interna (amb índexs de dissimilitud a escala local igual a zero), l'índex de dissimilitud per al conjunt de Catalunya seria del 0,18 a primària i del 0,17 a secundària, a causa de la incidència de la diferent composició social dels diferents municipis. Prenent com a referència aquest objectiu, des del curs 2018/2019 s'ha aconseguit reduir la segregació escolar interna a escala local un 37,9 % a primària i un 40,0 % a secundària.

Gràfic 105. Nivells de segregació escolar en funció de la nacionalitat de l'alumnat a Catalunya (2018-2023)



Font. Elaboració pròpia a partir de dades del Departament d'Educació.

Durant aquest període l'escolarització d'alumnat estranger s'ha incrementat de manera més significativa al sector concertat: a primària s'ha passat del 8,6 % al 14,1 %, i a secundària, del 7,5 % al 11,4 %. En el sector públic, tot i que l'escolarització d'alumnat estranger també ha augmentat, ho ha fet de manera menys significativa (del 19,6 % al 21,8 % a primària i del 14,2 % al 16,5 % a secundària).

Malgrat aquestes xifres, les mesures del Pacte no aconsegueixen revertir la situació de guetització que pateixen molts centres amb elevada complexitat, especialment quan s'ubiquen en barris o municipis també altament guetitzats. El rebuig per part de moltes famílies a escolaritzar els seus fills i filles en centres amb elevada concentració d'alumnat vulnerable dificulta enormement que aquestes polítiques d'escolarització equilibrada d'alumnat acabin revertint la situació de guetització existent.



Resolucions del Síndic de Greuges que s'han complert

Desplegament del Pacte contra la segregació escolar a Catalunya (PSEC)

El PSEC inclou trenta actuacions i cent vuitanta-nou mesures concretes en nou àmbits que el Departament d'Educació i la resta d'agents signataris, d'acord amb les seves funcions i competències, es van comprometre a implementar.

De les trenta actuacions previstes, n'hi ha tretze que ja s'han complert i les disset restants estan en procés de compliment. Les mesures implementades més significatives fins al moment són les següents:

- ▶ **Aprovació del Decret 11/2021**, de 16 de febrer, de la programació de l'oferta educativa i del procediment d'admissió en els centres del Servei d'Educació de Catalunya, que incorpora nous instruments per lluitar contra la segregació escolar.
- ▶ **Orientacions per a la millora de la distribució equilibrada de l'alumnat amb necessitats educatives específiques** derivades de situacions socioeconòmiques o socioculturals en el procediment d'admissió d'alumnat als centres del Servei d'Educació de Catalunya per al curs 2023-2024. Estableixen criteris adreçats als integrants de les taules locals de planificació i de les comissions de garanties d'admissió per desplegar els instruments previstos en el decret esmentat.
- ▶ Elaboració de **materials de formació** sobre el desplegament del PSEC (accessibles al web d'equitat educativa del Departament d'Educació).
- ▶ **Preinscripció telemàtica** (oficina electrònica de preinscripció).
- ▶ Elaboració de l'informe *Estimació del cost de la plaça escolar a Catalunya*.

- ▶ Convocatòria d'**ajuts per a l'escolarització equilibrada d'alumnat**, a través de l'Ordre EDU/251/2022, de 22 de novembre, que aprova les bases reguladores del procediment de concessió de subvencions per garantir la igualtat d'oportunitats de l'alumnat en situació socioeconòmica i sociocultural desfavorida escolaritzat en centres privats concertats, per al curs 2022-2023, i també de la Resolució per la qual s'autoritza l'assignació de despeses per garantir la igualtat d'oportunitats de l'alumnat amb necessitats socioeconòmiques desfavorides i d'escolarització en centres públics.
- ▶ Pla de millora d'oportunitats educatives (PMOE), que dota els centres amb elevada complexitat amb **recursos addicionals**.
- ▶ Aplicació de les **limitacions a la difusió de dades sensibles** (resultats dels centres, dades de composició social dels centres, etc.) a través de la modificació de la Llei 12/2009, del 10 de juliol, d'educació (LEC).
- ▶ **Sistema d'indicadors** d'avaluació del desplegament del Decret 11/2021 i del PSEC, accessible per als actors que actuen en el territori, per monitoritzar les mesures a implementar per combatre la segregació.
- ▶ Creació de la **unitat interna de seguiment del PSEC** per part del Departament d'Educació, que depèn de la Direcció General d'Atenció a la Família i Comunitat Educativa.

L'increment de recursos per desplegar l'educació inclusiva no està revertint la segregació de l'alumnat amb discapacitat en centres d'educació especial

L'any 2017 es va aprovar el Decret 150/2017, una nova regulació que vetlla per un sistema educatiu inclusiu i que promou l'escolarització de tot l'alumnat en un centre ordinari, amb els suports necessaris que escaiguin (a excepció dels casos de discapacitats greus o severes que necessitin una elevada intensitat de suport educatiu, en els quals es pot dur a terme l'escolarització en un centre d'educació especial).

Des de l'aprovació d'aquest decret, el Departament d'Educació ha incrementat de manera significativa la dotació de recursos per garantir l'educació inclusiva de l'alumnat. En el cas del SIEI, per exemple, s'ha més que doblat, de les 551 unitats de SIEI del curs 2017/2018 a les 1.234 del curs 2023/2024. A més, també s'ha pràcticament doblat en aquest mateix període la dotació d'hores de personal auxiliar de suport als centres públics, de 32.148 a 62.452 hores.

Ara bé, malgrat aquestes xifres, **des de l'aprovació del Decret 150/2017 s'ha incrementat un 20,0 % el nombre d'alumnat escolaritzat als centres d'educació**

especial (CEE). El curs 2022/2023, amb 8.207 alumnes, és el curs en què hi ha hagut un nombre més alt d'alumnat en centres d'educació especial; com a mínim, de les darreres dues dècades (taula 58).

Enguany hem rebut 136 queixes sobre escolarització d'alumnat amb necessitats educatives especials; d'aquestes, el 29 % té a veure amb els recursos de suport a l'educació inclusiva en centres ordinaris.

La demanda és tal que **hi ha alumnat amb proposta d'escolarització a CEE que no hi pot accedir per manca de plaça.** Durant els cursos 2022/2023 i 2023/2024, el Síndic de Greuges ha constatat casos en què, malgrat la proposta dels serveis especialitzats per anar a CEE, a l'hora d'assignar el centre, l'Administració assigna un centre ordinari, normalment amb SIEI, per manca de places de CEE en el territori de l'alumne. En aquests casos el criteri de disponibilitat de recursos preval sobre el criteri tècnic.



Taula 58. Alumnat amb necessitats educatives especials (NEE) (2010-2023)

Cursos	Alumnes amb NEE en centres ordinaris	Alumnes en CEE	Total d'alumnes amb NEE	Alumnes amb NEE en centres ordinaris (%)
2010-2011	18.407	6.369	24.776	74,3
2011-2012	18.939	6.568	25.507	74,3
2012-2013	18.068	6.744	24.812	72,8
2013-2014	17.759	6.927	24.686	71,9
2014-2015	18.164	7.147	25.311	71,8
2015-2016	18.625	7.282	25.907	71,9
2016-2017	24.696**	6.919	31.612**	78,1**
2017-2018	23.857	6.839	30.696	77,2
2018-2019	26.844	7.087	33.931	79,1
2019-2020	29.374	7.456	36.830	79,8
2020-2021	29.028	7.818	36.846	78,8
2021-2022	31.470	8.067	39.537	79,6
2022-2023	34.465	8.207	42.672	80,8

Font. Departament d'Educació.
Nota. **Les dades dels centres ordinaris corresponen a alumnat d'educació infantil, primària i secundària. Alhora, cal tenir present que s'han afegit categories de reconeixement de NEE respecte de les dades de cursos anteriors. Aquest canvi s'ha degut a l'aprovació de l'Ordre ENS/293/2015, de 18 de setembre, de creació del registre d'alumnes i del fitxer de dades de caràcter personal associat, i a la posterior implantació d'aquest registre (RALC) en què s'han d'inscriure tots els alumnes matriculats als centres educatius d'ensenyaments reglats no universitaris de Catalunya. El RALC és l'única font de dades d'identificació dels alumnes, de manera que s'interrelaciona amb la resta de sistemes d'informació del Departament, com per exemple l'aplicació per a la gestió d'escolarització GEDAC.

L'assignació de recursos topa amb un dèficit de formació del personal docent i d'atenció educativa per comprendre el canvi de paradigma en la pràctica professional que suposa la implantació del model d'escola inclusiva i el paper que ha de tenir cada professional en un sistema educatiu inclusiu.

El canvi de paradigma ha de comptar amb un reforçament del personal dels diferents serveis educatius que s'ocupen de donar suport al personal docent: equips d'assessorament i orientació psicopedagògic (EAP), centres d'educació especial proveïdors de serveis i recursos (CEEPSIR), centres de recursos educatius per a deficients auditius (CREDA), etc. El curs 2023/2024 el Departament d'Educació ha incrementat els professionals contractats als EAP i ha fet una nova convocatòria CEEPSIR. Ara bé, la meitat dels CEE encara no han format part d'aquesta convocatòria.

Hi ha municipis amb polítiques urbanístiques que generen processos de gentrificació de la població socialment més vulnerable

La segregació de les persones en funció del seu origen social també es dona en l'espai públic i en els barris de residència.

La gentrificació és el desplaçament dels habitants amb rendes més baixes per l'increment dels preus de mercat arran de determinades polítiques urbanístiques, i és un dels aspectes de la segregació residencial. Els processos de remodelació i regeneració urbana a les ciutats haurien de repercutir en la millora de la qualitat de vida de les persones residents, però tenen com a efecte pervers l'expulsió dels habitants amb economies més modestes, i l'atracció d'inversors i de persones amb rendes més altes.

Així doncs, els grups socials amb menys recursos es concentren en zones on els preus de l'habitatge són més baixos i on la urbanització és més precària, on hi ha menys serveis o són de menys qualitat, i on l'accessibilitat és escassa. La segregació residencial agreuja les desigualtats socials i implica segregació econòmica, educativa i cultural.

A més, els barris o els municipis que acullen aquests residents amb rendes baixes no obtenen recursos suficients per finançar la millora dels seus serveis, remodelar els seus barris i dignificar-los. Aquest desequilibri també té una incidència directa en la seguretat, ja que potencia la radicalització, la violència i la xenofòbia.

El Síndic de Greuges ha plantejat a les administracions diverses eines per corregir la segregació residencial; un exemple són les reserves per a habitatge protegit en sòl urbà consolidat per frenar l'especulació urbanística, tant en noves promocions com amb en obres de gran rehabilitació d'edificis d'habitatges.

La Llei 2/2004, de 4 de juny, de millora de barris responia a una política de regeneració urbana que tractava els problemes de forma integral i oferia solucions per millorar les condicions de vida en els barris, tant des del punt de vista físic i ambiental, com des del punt de vista social, econòmic i cultural. Tanmateix, a causa de la crisi econòmica aquest projecte va estar anys sense dotació pressupostària.

El 29 de desembre de 2022 es va aprovar a Catalunya la Llei 11/2022, de millorament urbà, ambiental i social dels barris i de les viles. Aquesta llei crea el Fons de recuperació urbana, ambiental i social de barris i viles d'atenció especial per contribuir a evitar el risc de fractura social i fer front a la crisi ambiental. Això es vol aconseguir millorant les condicions de vida de la població als barris i viles amb dèficits urbanístics, baixa qualitat de l'edificació, manca d'equipaments i serveis, dificultats d'accessibilitat, riscos ambientals, exposició greu als efectes de l'emergència climàtica, alta vulnerabilitat social i riscos d'exclusió.

En aquest sentit, també caldria dotar econòmicament la Llei 3/2009, del 10 de març, de regularització i millora d'urbanitzacions amb dèficits urbanístics, per donar suport a la regularització de les urbanitzacions amb dèficits urbanístics i dotar els seus residents d'un entorn de vida adequat.

2.7.3. No discriminació i el suport als col·lectius especialment vulnerables

► **La no discriminació de les dones i del col·lectiu LGTBI: la lluita contra el masclisme i la LGTBI-fòbia**

Les denúncies per violència contra les dones i contra el col·lectiu LGTBI han augmentat

Al llarg de la darrera dècada s'ha doblat el nombre de persones afectades per agressions i abusos sexuals. De prop de 1.500 fets penals coneguts per la policia de Catalunya l'any 2015 s'ha passat a més de 3.200 l'any 2022, amb un pes cada cop més gran en relació amb els fets penals contra les persones (5,8 % el 2022).

També augmenten els fets penals relacionats amb la violència domèstica i amb la violència de gènere, i la víctima és la dona. **El 2022 hi ha més de 21.000 dones afectades per aquests fets penals** i en anys precedents aquesta xifra se situava al voltant de les 18.000 dones.

Finalment, el nombre de fets penals coneguts per la policia de Catalunya per delictes d'odi i discriminació relacionats amb la LGTBI-fòbia també ha augmentat de manera significativa, de 69 l'any 2015 a 390 l'any 2022, encara que amb xifres més baixes respecte a d'altres tipologies de delicte (taula 59).

Taula 59. Fets penals coneguts per la policia de Catalunya (2013-2022)



Fets contra les persones	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Fets penals contra les persones	-	56.894	52.506	47.592	48.169	48.951	50.511	44.947	50.965	56.050
Maltractaments en l'àmbit de la llar	7.549	7.411	6.979	7.217	7.368	7.487	7.635	7.288	7.912	8.759
Violència física/psíquica habitual en l'àmbit familiar	2.779	2.738	2.909	2.079	1.859	1.858	1.618	1.612	1.793	1.829
Agressions i abusos sexuals	-	-	1.445	1.842	1.836	2.234	2.616	2.189	2.931	3.275
Fets de violència contra les dones	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Violència domèstica	5.334	5.538	4.859	4.508	4.477	4.763	4.649	4.912	5.185	5.786
Violència de gènere	13.226	13.267	13.081	12.478	12.907	12.935	13.069	12.594	14.076	15.644
Fets d'odi i discriminació contra persones LGTBI	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
LGTBI-fòbia	-	-	69	89	140	114	177	210	272	390

Font. Departament d'Interior.

Perspectiva de gènere

Les punxades a les dones en espais d'oci nocturn com a forma de violència masclista

Les punxades a les dones són una forma de violència masclista, en produir-se violència física i psicològica, i les dones tenen dret a la protecció efectiva, a l'atenció i assistència sanitària, a l'atenció jurídica i a la reparació. Així es recull a la Llei 5/2008, de 24 d'abril, modificada per la Llei 17/2020, del 22 de desembre, del dret de les dones a eradicar la violència masclista.

L'estiu de 2022 es van registrar 113 denúncies per punxades en espais d'oci i un 25 % de les víctimes eren menors d'edat. A més, els Mossos d'Esquadra van assistir a espais d'oci 53 vegades per punxades, tot i que les víctimes no van denunciar.

El seguiment dels casos ha evidenciat l'existència de les punxades denunciades, però no hi ha dades objectives dels exàmens i anàlisis clíniques que acreditin la inoculació de substàncies, ni indicis d'intencionalitat per perpetrar posteriors fets delictius, ja sigui de caràcter patrimonial o sexual.

Des del Departament d'Interior (Direcció General de la Policia), s'han establert mecanismes per classificar i individualitzar les fets des del primer moment que la víctima ho comunica. L'objectiu és donar una resposta policial i assistència immediata i, posteriorment, dur a terme un seguiment exhaustiu dels fets per conèixer-ne l'evolució.

Cal destacar el Pla d'acció contra les violències sexuals en entorns d'oci, que es va iniciar el 5 de juliol de 2022. Aquest pla regula, ordena i dirigeix les actuacions policials en els àmbits de la prevenció, detecció, investigació dels fets delictius i suma esforços per detectar quines són les necessitats de les víctimes d'aquests delictes i per dur a terme un abordatge i una atenció integral amb la col·laboració de tots els professionals d'atenció a les víctimes de violències sexuals.

El Departament de Salut, juntament amb el Departament d'Igualtat i Feminismes i el Departament d'Interior, ha elaborat un document consensuat sobre com actuar en els casos de punxades en espais d'oci nocturn. El *Document operatiu davant les punxades en espais d'oci* té tres objectius fonamentals: informar; prevenir i sensibilitzar ; i detectar i atendre correctament, especialment en l'àmbit sanitari, social i psicològic, i policial, si s'escau.

► La no discriminació de la gent gran: la lluita contra l'edatisme

La discriminació per motius d'edat, igual que el sexisme o el racisme, té greus conseqüències per a les persones grans i per a la societat en general

L'edatisme és un terme per referir als estereotips i prejudicis existents amb relació a l'edat i a la discriminació que se'n deriva, que és generalitzada, com en el cas del racisme o el sexisme. Per bé que podria ser també cap a infants o persones joves, la discriminació es dona especialment entre les persones més grans.

Exemples d'aquesta discriminació són, entre d'altres, l'ingrés en residències de la gent gran en contra de la seva voluntat; les limitacions que se'ls solen aplicar en determinades activitats ("ja no tens edat per això"); les dificultats que tenen les persones amb més de cinquanta anys per trobar feina, o la invisibilització de les persones grans a l'hora de demanar-los l'opinió a través dels mitjans o en l'àmbit polític.

Com en altres formes de discriminació, l'edatisme es fonamenta en estereotips i prejudicis que contribueixen a naturalitzar una inferiorització o una concepció negativa d'un determinat col·lectiu, valorat en el seu conjunt sense tenir en compte la individualitat i diversitat interna. En aquest sentit, **es parteix del supòsit que les persones grans han perdut capacitats, que aporten poc valor social, que no poden prendre decisions i que són una molèstia.** El resultat és que no es té en compte el valor de les persones grans, el que aporten a la societat; s'ignoren les seves opinions, se'ls invisibilitza i no es tenen en compte les seves necessitats.

L'edatisme té un impacte negatiu 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. L'edatisme pot afectar l'esperança de vida i la salut física, mental i emocional; reduir el benestar i la qualitat de vida de les persones grans; augmentar l'aïllament social i la soledat, el sentiment d'autoexclusió, l'increment de la pobresa i la inseguretat econòmica; perpetuar creences i estereotips sobre l'envelliment o incrementar el risc de patir casos de violència i abús, entre d'altres.

En la darrera dècada, s'han incrementat els casos de persones de seixanta-cinc anys o més que són víctimes de fets delictius. Mentre que el 2013 eren 46.114 (el 9,1 % del total de fets delictius), el 2022 aquesta xifra ha estat de 67.664 (l'11,9 % del total). La prevalença de fets delictius a persones grans ha augmentat lleugerament però de manera sostinguda en els darrers anys (taula 60).

Taula 60. Víctimes dels fets penals coneguts per la policia de Catalunya (2013-2022)



	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Víctimes gent gran (65 anys o més)	46.114	53.660	-	-	56.959	64.679	65.497	48.491	54.378	67.664
Fets delictius a víctimes de 65 anys o més sobre total fets delictius (%)	9,1	10,9	-	-	11,2	11,5	11,3	11,5	11,6	11,9
Població de 65 anys o més (%)	17,3	17,8	18,1	18,3	18,5	18,7	18,8	18,9	19,0	19,3
Fets delictius/1.000 hab.	35,2	40,1	-	-	40,7	45,5	45,4	33,0	36,8	45,1

Font. Departament d'Interior.

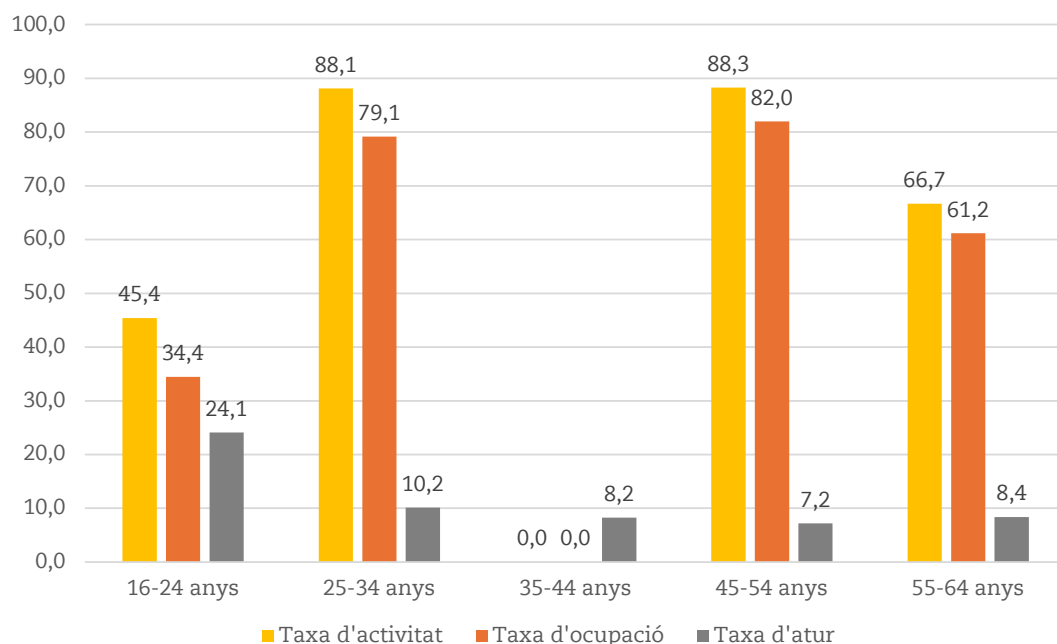
Per efecte de l'edatisme, les persones grans també deixen de tenir presència i representació en mitjans de comunicació i en activitats públiques, per la seva invisibilització i manca de participació en la presa de decisions.

Cal parar atenció a l'edatisme en el mercat de treball

A partir dels cinquanta-cinc anys, es redueixen de manera significativa les taxes d'activitat i d'ocupació i augmenten les taxes d'atur. Això denota una exclusió del mercat de treball. L'any 2022 la població de quaranta-cinc a cinquanta-quatre anys té una taxa d'activitat del 88,3 % i una taxa d'ocupació del 82 %. En canvi, en el cas de la població de cinquanta-cinc a seixanta-quatre anys aquestes proporcions decreixen fins al 66,7 % i 61,2 %, respectivament (gràfic 106). Això vol dir que hi ha una tercera part de la població d'aquest grup d'edat que es troba fora del mercat de treball i que no s'hi pot incorporar.



Gràfic 106. Taxes d'activitat, ocupació i atur per grups d'edat a Catalunya (2022)



Font. Enquesta de població activa, Idescat.

La Directiva 2000/78/CE estableix un marc general per a la igualtat de tracte en el treball i l'ocupació, i considera l'edat com a causa de discriminació. Ara bé, els Estats membres poden preveure diferències de tracte per motius d'edat dins del context de la legislació nacional si hi ha una justificació objectiva.

En l'àmbit laboral, hi ha certs preconceptes que afecten les persones grans:

- Les persones grans són menys productives i estan menys disposades a adaptar-se al lloc de treball.
- La sortida de les persones grans treballadores és un instrument per afavorir l'ocupació laboral dels joves. Es considera que allargar la vida laboral de les persones grans és un barrera per a l'ocupació dels joves.
- La salut de les persones grans és delicada i això implica més absències laborals.
- El cost de les persones grans treballadores és més alt perquè tenen sous més alts i es té en compte l'antiguitat.
- No els interessen les activitats de formació professional relacionades amb l'aprenentatge.

S'ha de canviar aquest enfocament per un altre que posi en valor la contribució que poden fer les persones grans en l'àmbit del treball:

- Les vacants que deixen les persones grans no sempre les pot ocupar la gent més jove.

- Si les persones grans treballen, és una manera que se superi l'estereotip que són una càrrega per a la societat .
- Les persones grans no tenen per què posar-se més malaltes que el jovent.
- La jubilació no és el final de la vida activa. Mantenir les persones grans en la vida social, política i cultural és beneficiós per a tota la societat.
- Cal preveure polítiques actives per assegurar una permanència adequada dels treballadors més grans en els seus llocs de treball.
- Cal promoure una cultura que apreciï les habilitats dels treballadors més grans; per exemple, es poden preveure activitats basades en la transferència de coneixement o la mentorització. Aquesta transferència de coneixement permet aprofitar la inversió que s'ha fet en un treballador que porta molt de temps en una relació laboral. També permet la transició a una jubilació menys traumàtica i l'entrada gradual dels treballadors joves al lloc de treball.

Perspectiva de gènere

Les dones grans, més vulnerables a la violència

L'edatisme fa que les dones grans siguin més vulnerables en situacions de violència. Els prejudicis sobre l'envelliment fan que possibles denúncies sobre violència es poden veure com el resultat d'una fragilitat més gran, com una dificultat d'adaptació o com una predisposició a reclamar atenció. Aquestes dones són víctimes de violència, i no es para prou atenció al patiment emocional que poden manifestar.

Les dones grans també tenen més dificultats per presentar denúncia si pateixen violència i per demanar suport per fer-hi front. Tenen més dependència econòmica, nivells més elevats d'aïllament social i no sempre disposen del suport de l'entorn familiar per buscar una alternativa residencial, per exemple, en cas de separar-se del marit o la parella i voler sortir de casa.

Moltes de les dones que han patit durant anys violència de gènere han normalitzat la situació i ja no es plantegen una alternativa en edats més avançades.

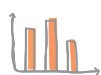
Aquest risc més elevat a patir violència també es fa present en residències o en altres àmbits de la vida.

► La no discriminació de les persones amb discapacitat

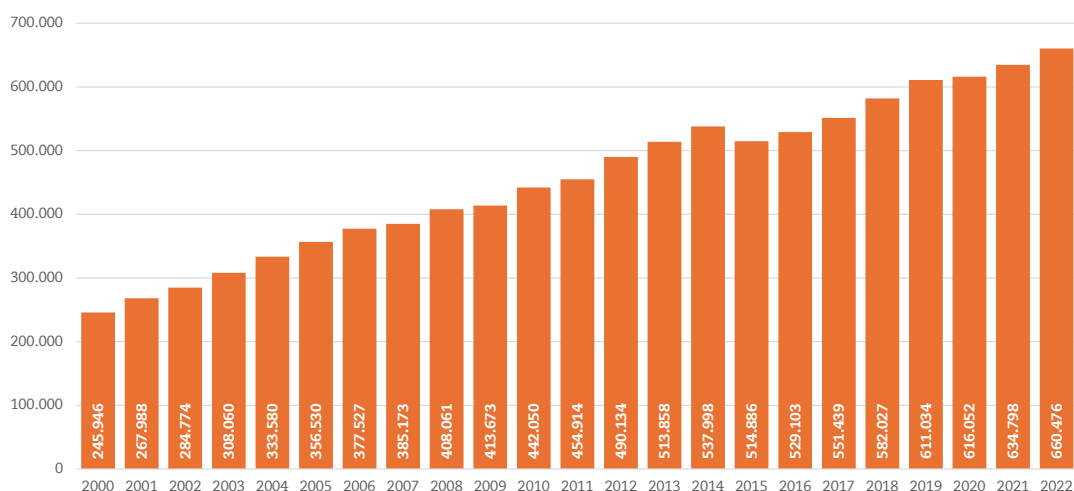
El 8,5 % de la població a Catalunya té algun tipus de discapacitat

A Catalunya, l'any 2022, hi ha més de mig milió de persones amb un reconeixement legal del 33 % o més de discapacitat. Aquesta xifra s'ha anat incrementant de manera sostinguda any rere any: s'ha millorat la detecció de discapacitats i han augmentat les valoracions per accedir a prestacions i serveis.

La millora de les polítiques de suport a les persones amb discapacitat ha afavorit que s'incrementin les xifres de valoració de les situacions de discapacitat. Un exemple és l'aprovació de la Llei 39/2006, de 14 de desembre, de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència. Des de l'any 2000, s'han més que duplicat les persones que tenen aquest reconeixement (gràfic 107).



Gràfic 107. Persones amb discapacitat a Catalunya (2000-2022)

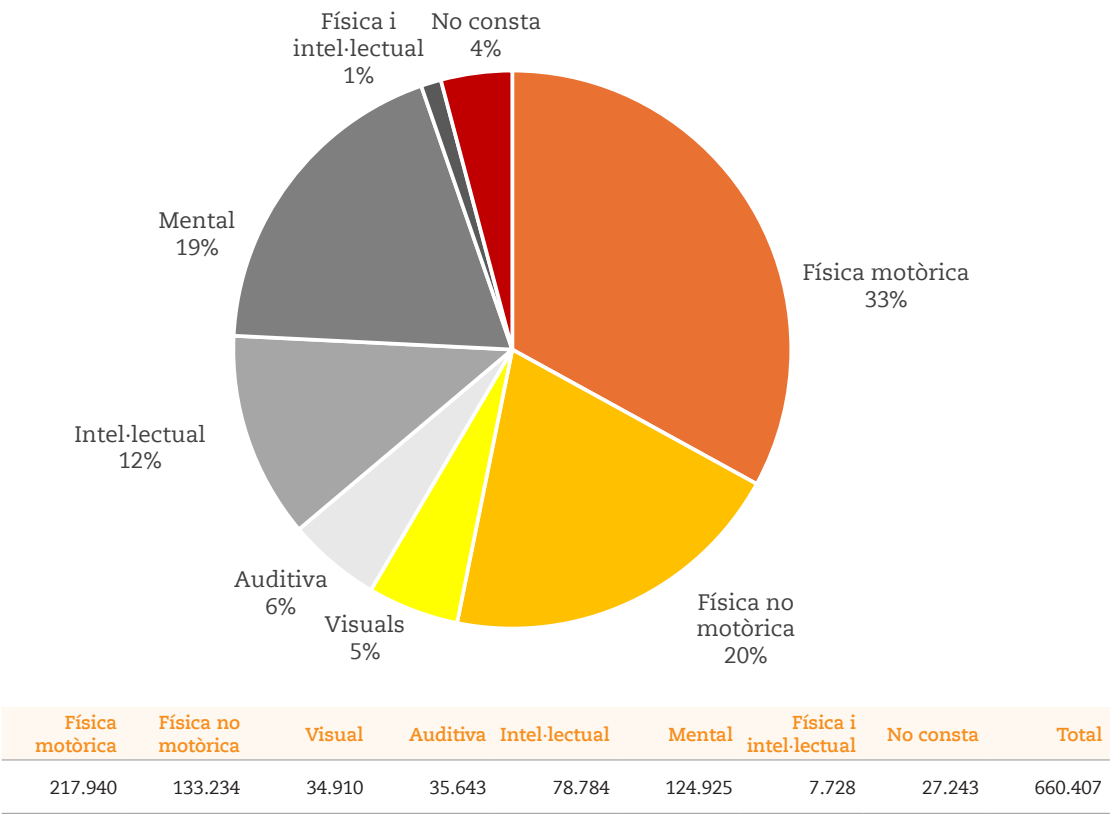


Font. Idescat.

Enguany hem rebut 138 queixes sobre reconeixement o revisió del grau de discapacitat.

Més del 50 % de les persones amb discapacitat la tenen reconeguda per una discapacitat física, motòrica o no motòrica, i prop d'un 20 %, per alguna malaltia mental (gràfic 108). En valors relatius, la mental és la discapacitat que ha experimentat un creixement més elevat en el període 2000-2022 (+285,3 %).

Gràfic 108. Persones amb discapacitat per tipus de discapacitat a Catalunya (2022)



Font. Idescat.

Els retards en la tramitació dels ajuts a la dependència, per bé que s’han reduït en els darrers anys, generen situacions discriminatòries per a les persones amb discapacitat

Malgrat el temps que ha transcorregut des de l’aprovació de la Llei 39/2006, de 14 de desembre, de promoció de l’autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència, encara està molt lluny de ser una realitat que totes les persones en situació de dependència puguin disposar dels serveis o de les prestacions que necessiten quan les necessiten.

L’octubre de 2023, segons informa el Departament de Drets Socials, el temps d’espera mitjà entre la sol·licitud de grau i la resolució de grau és de 176 dies (204 dies en el cas del conjunt de l’Estat). Hi ha 22.544 sol·licituds de grau pendents de valoració que han tingut una espera inferior a sis mesos i 5.519 superior a sis mesos. El 2023, han augmentat les sol·licituds de valoració en 3.747.

Enguany hem rebut 138 queixes sobre reconeixement o revisió del grau de discapacitat.

Especialment significatius són els retards en l'aprovació i en la modificació del programa individual d'atenció (PIA), que és el tràmit que determina el servei o la prestació que correspondrà a cada persona. Això fa que sovint els procediments s'allarguin molt més enllà dels sis mesos en què s'hauria de resoldre.

El temps d'espera mitjà entre la resolució de grau i la resolució de PIA l'octubre de 2023 és de 112 dies (102 dies per al conjunt de l'Estat). Hi ha 5.422 resolucions de grau que encara no tenen resolució de PIA que han tingut una espera inferior a sis mesos, i 66.583 superen els sis mesos. Durant l'any 2023, s'han incrementat en 2.240 les resolucions pendents de PIA.

Aquesta és una anomalia rellevant que cal corregir definitivament perquè en una societat amb una població cada cop més envellida, la manca d'atenció àgil a les necessitats d'aquestes persones implica un fracàs del sistema de protecció social.

En positiu, cal dir que a Catalunya no hi ha resolucions de PIA que no s'hagin fet efectives; per contra, a la resta de l'Estat sí que hi ha PIA pendents. A més, també s'ha reduït el temps entre la sol·licitud i la resolució del PIA: de 613 dies el 31 d'agost de 2021 a 280 dies el 31 de juliol de 2023. En negatiu, a Catalunya s'han incrementat les sol·licituds pendents de valoració i pendents de PIA en 5.987 (el 53,2 % de les sol·licituds pendents de tot l'Estat).

El procés s'estructura en diferents fases: elaboració de les dades econòmiques; tramesa a l'ens local encarregat d'elaborar el PIA; entrevista entre els serveis socials bàsics i la persona, i validació i aprovació del programa. Al final, és un camí ple d'obstacles que sol generar frustració i enuig: l'Administració ha reconegut a la persona la situació de dependència, però no pot accedir als serveis que necessita.

Cada cop és més urgent modificar el procediment per simplificar-lo i fer-lo més àgil, i cal la implicació de totes les administracions i tots els serveis que hi intervenen.

L'assimilació d'algunes mesures de suport a la capacitat jurídica planteja incerteses en l'accés a les prestacions socials

Algunes associacions del sector d'atenció a les persones amb discapacitat ens han traslladat la inquietud per les repercussions que els canvis normatius aplicables a la capacitat de la persona estan tenint en les prestacions socials i, en concret, en les pensions no contributives.

La legislació sobre prestacions de la Seguretat Social vigent abans de l'aprovació de la Llei 8/2021, de 2 de juny disposava que s'entenien afectades per un grau de discapacitat igual o superior al 65 % les persones que havien estat declarades incapaces judicialment. És a dir, s'assimilava la incapacitació a un grau de discapacitat igual o superior al 65 %; per tant, era aplicable, per exemple, l'accés a la pensió no contributiva.

Amb la Llei 8/2021, de 2 de juny, per la qual es reforma la legislació civil i processal per al suport de les persones amb discapacitat, es va respondre a la necessitat d'adequació a la Convenció sobre els drets de les persones amb discapacitat; es va eliminar la incapacitació judicial esmentada en el paràgraf anterior i es va substituir per altres mesures de suport. Per tant, va quedar sense efecte l'assimilació indicada.

Segons el criteri de les entitats, això pot frenar les iniciatives de revisió de les sentències que havien declarat la incapacitació per la possible afectació en la percepció de la pensió.

De fet, la modificació de la normativa de la Seguretat Social pel Reial decret-llei 2/2023, de 16 de març, fa que en cas que es nomeni per a una persona un curador amb facultats de representació plenes com a mesura de suport a la capacitat jurídica, s'assimili a aquesta persona un grau de discapacitat igual o superior al 65 %.

Tanmateix, aquesta previsió no resol el problema plantejat perquè té un abast limitat i deixa fora els casos de persones que tenen assignada una mesura de suport diferent. En aquest sentit, les entitats plantegen la conveniència d'establir una assimilació més àmplia, que inclogui totes les mesures de suport possibles.

Tenint en compte la competència de l'Administració de l'Estat en aquesta matèria, hem traslladat aquest expedient al Defensor del Poble.

Les persones amb discapacitat han de tenir un tracte fiscal específic per garantir la seva inclusió social

Les persones en situació de discapacitat constitueixen un sector de la població que, en major o menor mesura, necessiten garanties complementàries per viure amb plenitud de drets o participar en igualtat de condicions que la resta de ciutadans en la vida econòmica, social i cultural. Les exempcions i els beneficis fiscals al seu favor estan justificats per la seva menor capacitat contributiva, i són un bon instrument per modular la càrrega tributària i crear incentius que impliquin un benefici per a la persona contribuent.

S'imposa, doncs, la necessitat que s'aprovin mesures fiscals de discriminació positiva com a mecanisme per la seva protecció i igualtat. D'acord amb això, recomanem a les administracions i als poders públics que regulin exempcions i beneficis fiscals per protegir les persones amb discapacitat i donar-los suport, amb la finalitat de fer efectiu el principi de capacitat econòmica i garantir la igualtat. A més, els demanem que garanteixin que aquestes mesures siguin reals i efectives, i que no es converteixin en beneficis formals, d'aplicació material difícil o impossible.

De fet, el gaudi dels beneficis fiscals reconeguts queda condicionat a l'aportació de la resolució administrativa que reconeix la situació de discapacitat, sense que l'Administració tributària atorgui efectes fiscals amb caràcter retroactiu. Això fa que,

si l'Administració autonòmica té retard amb l'emissió de la resolució, la persona amb discapacitat ha de satisfer un tribut, tot i que n'està exempta. És un clar exemple de manca de justícia tributària.

Finalment, cal destacar les actuacions de la institució del Síndic de Greuges en relació amb la fiscalitat de la prestació d'atenció social a persones amb discapacitat (PUA). Per la percepció d'aquesta prestació i la fiscalitat aplicada, es pot estar sotmès a un resultat econòmic final més desfavorable que si no s'hagués percebut la prestació. Les prestacions socials, doncs, s'han de configurar de manera transversal i coordinada, de manera que quedi garantida la funció i finalitat perseguida.

La reserva de places per a les persones amb discapacitat en les convocatòries per a la provisió de llocs de treball amb caràcter temporal no assoleix la quota del 7 % prevista

L'obligació d'establir a les ofertes d'ocupació pública una quota de reserva de places per ser cobertes per persones en situació de discapacitat en un percentatge no inferior al 7 % és una obligació preceptiva, recollida a l'article 59 del Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, que aprova el text refós de la llei de l'estatut bàsic de l'empleat públic (TREBEP). Això pot dur a pensar a les administracions que en el cas que l'ingrés a l'Administració pública sigui amb caràcter temporal la reserva opera com una opció facultativa; tanmateix, la quota de reserva és un mitjà instrumental per tal d'assolir, progressivament, el 2 % dels efectius totals a cada Administració pública.

L'absència d'un manament legal de reserva específic per a l'accés de les persones amb discapacitat a l'ocupació pública amb caràcter temporal no ha de constituir cap obstacle perquè les administracions fixin mesures de discriminació positiva; altrament, se les priva de l'oportunitat d'integrar-se en el món laboral i d'assolir una experiència que podrien fer valdre com a mèrit en la seva eventual participació en un procediment selectiu.

En una actuació d'ofici iniciada el 2021 es va demanar al Departament de la Presidència que adoptés les mesures i les directrius necessàries per implementar aquesta reserva del 7 % de les places, bé de manera automàtica –en la mateixa convocatòria de provisió quan hi hagués un mínim de 8 places– o mitjançant un sistema de llistes en què per cada 20 places cobertes temporalment per un mateix departament se'n reservés una per a persones amb discapacitat.

El Departament va estimar aplicar la ràtio del percentatge de reserva del 7 % en les convocatòries plurals amb una oferta mínima de 14 places i en aquelles que no arribessin a aquest mínim va expressar la voluntat d'impulsar mesures per promoure la igualtat d'oportunitats en el marc de l'elaboració d'un nou instrument jurídic regulador dels nomenaments i les contractacions del personal temporal.

Aquesta institució ha seguit de prop quina ha estat la reserva de llocs de treball per a persones en situació de discapacitat en les convocatòries d'ocupació temporal en els departaments de la Generalitat. Segons les dades facilitades pel Departament, la reserva de places sobre el total de les places publicades a l'ATRI amb relació a les ofertes de treball temporal estava molt lluny d'assolir la quota de reserva del 7 %.

El Departament de la Presidència va informar la institució de l'adopció de noves mesures per donar compliment al deure de reserva, tot traslladant als departaments un nou criteri. Aquest nou criteri consisteix a reservar un lloc de treball per cada 14 places que convoquin els departaments i els organismes autònoms. Aquesta reserva conté limitacions: d'una banda, s'aplica en aquells casos en què la durada estimada de la contractació o del nomenament sigui de quatre mesos com a mínim i, de l'altra, quan per la urgència o la celeritat en l'ocupació no sigui possible adaptar el lloc en un termini raonable, la reserva s'aplicarà a la convocatòria immediatament posterior.

El Departament de la Presidència assenyala que, d'acord amb les dades del Registre general de personal, per al col·lectiu d'administració i serveis (22.270 persones fixes), ja s'assolia amb escreix el 2 % de la plantilla exigida a l'article 59 del TREBEP, amb 1.099 persones, que representa un 4,9 %. Tanmateix, recordem que el càlcul s'ha de fer sobre la totalitat de la plantilla, independentment de la vinculació temporal o fixa, i no tan sols sobre el col·lectiu d'administració i serveis.

El Departament de la Presidència també destaca que, de la totalitat del personal estructural adscrit als departaments, organismes autònoms, l'Institut Català de la salut, el Servei Català de la Salut i l'Agència Tributària de Catalunya el juny de 2023, el 2,7 % són persones amb algun tipus de discapacitat (5.210 sobre 194.786). Aquesta proporció, però, ha d'anar referida també per al personal conjuntural.

A partir de l'anàlisi dels informes dels departaments sobre el nombre d'ofertes temporals publicades a l'ATRI i el nombre de places reservades durant el primer trimestre de 2023, no s'ha constatat cap reserva de places per a persones amb discapacitat. Pel que fa a les ofertes temporals publicades a finals de juliol, se n'han detectat dues per a subalterns, una per a auxiliar administratiu i una per a la categoria C-1 laboral.

Malgrat el nou criteri de reservar un lloc per a cada catorze llocs de treball temporal, de les dades facilitades pel Departament, del total de 3.563 places de treball temporal ofertes entre l'1 d'abril de 2023 i el 31 de juliol de 2023, el nombre de places reservades han estat de 72, quan hauria hagut de situar-se al voltant de les 254 places. A més, desconeixem quantes de les 72 places reservades han estat efectivament ocupades per personal amb discapacitat.

Per això, la institució ha demanat un mecanisme que permeti comprovar i controlar el compliment de la reserva d'una plaça per a cada catorze de convocades per a cadascun dels departaments i els seus organismes autònoms, que han de poder abastar tots els grups de classificació professional.



Recomanació principal

La institució del Síndic de Greuges demana al Govern desenvolupar una estratègia nacional per fomentar la cohesió social que posi l'accent en les garanties d'ascensor social i que tinguin en consideració el següent:

■ Acollida de la població nouvinguda

- ▶ 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.
- ▶ Garantir la revisió de les polítiques públiques des d'una perspectiva antiracista.

■ Lluita contra els processos de segregació

- ▶ Continuar amb el desplegament del Pacte contra la segregació escolar a Catalunya (PSEC) i donar continuïtat al desplegament del Decret 11/2021 per promoure el model d'escolarització equilibrada d'alumnat, amb l'impuls també d'un pla de xoc per la dessegregació escolar dels centres altament guetitzats, i desenvolupar una segona fase del PSEC amb mesures per combatre la segregació escolar interna des d'una perspectiva antiracista.
- ▶ Consolidar el desplegament dels CEEPSIR a fi de transformar els centres d'educació especial en proveïdors de serveis de suport als centres ordinaris per a l'aplicació del principi d'educació inclusiva, i establir un pla general de reducció de l'escolarització de l'alumnat als centres d'educació especial que acompanyi la conversió dels CEE en CEEPSIR.
- ▶ Garantir que els projectes urbanístics i les polítiques de promoció del parc d'habitatge social tinguin en compte la lluita contra la segregació residencial i contra els processos de gentrificació.

■ No discriminació dels col·lectius especialment vulnerables

- ▶ Resoldre els problemes de retards i reduir els terminis de resolució dels procediments de reconeixement de discapacitat i de dependència.
- ▶ Promoure polítiques que promoguin la inclusió de les persones amb discapacitat en condicions d'igualtat d'oportunitats, com ara mecanismes que permetin comprovar, controlar i garantir el compliment dels percentatges de reserva de places en les convocatòries per a l'ocupació temporal dels llocs de treball.

- ▶ Fomentar una visió de l'envelliment com una etapa més de la vida, lliure d'estereotips i generalitzacions, on les persones grans siguin reconegudes per la seva diversitat i com a ciutadans de ple dret, amb
 - a) estratègies per difondre entre totes les generacions una imatge de les persones grans que envelleixen ajustada a la realitat, b) estratègies per empoderar les persones grans en la seva autodeterminació i
 - c) estratègies per facilitar la implicació de les persones grans en la comunitat.

Igualtat i no-discriminació

Dades de l'informe anual 2023



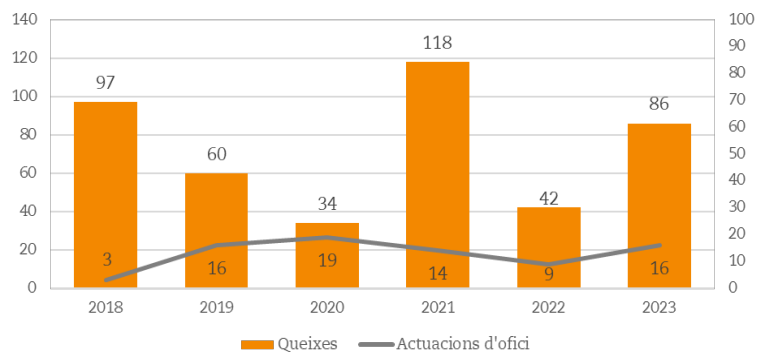
144 actuacions

86 (59,7 %)
Queixes

42 (29,2 %)
Consultes

16 (11,1 %)
Actuacions d'ofici

Evolució de les queixes i actuacions d'ofici

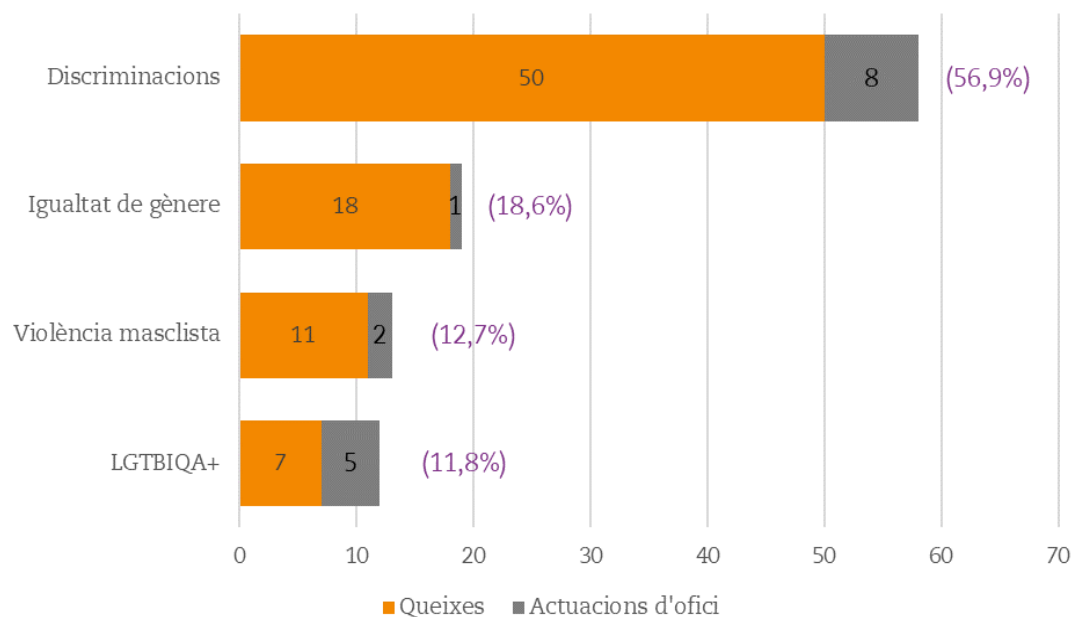


Variació respecte a l'any anterior

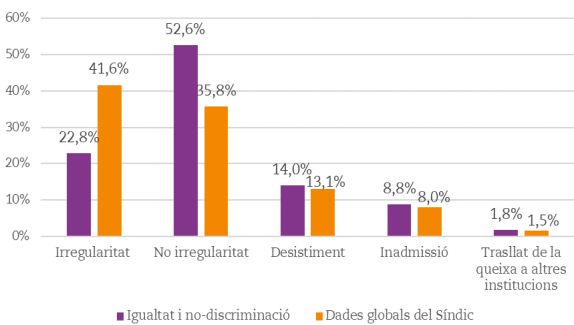


Actuacions
100,0 %

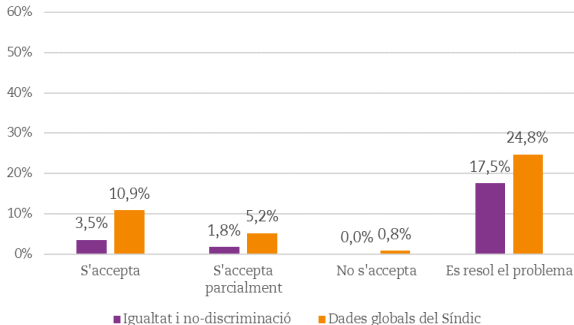
Queixes i actuacions d'ofici per tema



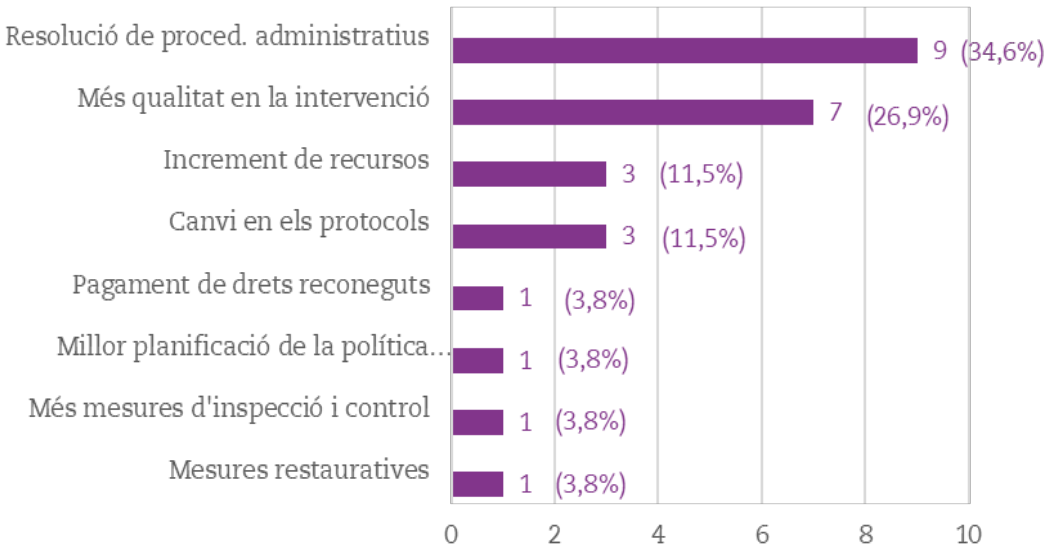
Finalització de les queixes i actuacions d'ofici tramitades el 2023



Acceptació de la resolució de les queixes i actuacions d'ofici tramitades el 2023

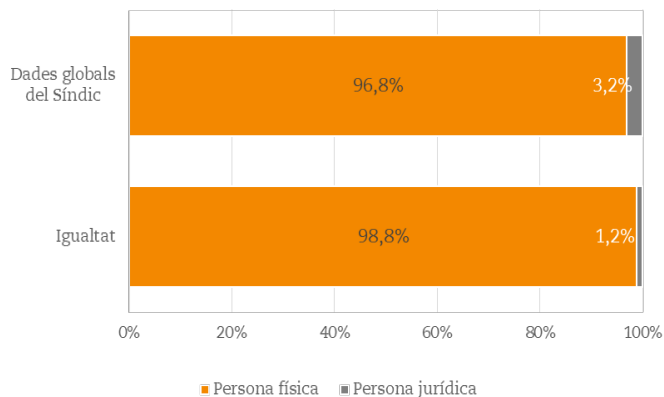


Compliment dels suggeriments fets pel Síndic de Greuges durant el 2023



Dades sociodemogràfiques de les persones que han presentat queixa

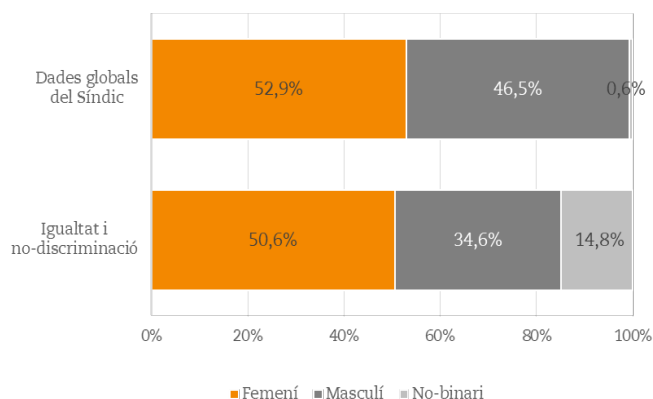
Tipologia de persones



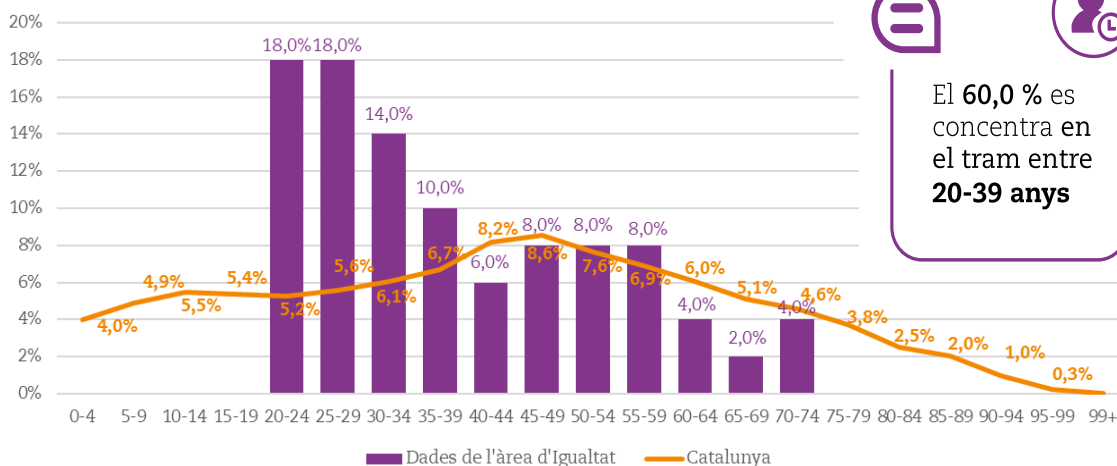
Persones físiques Per gènere



81 persones s'han adreçat a la institució



Persones físiques Per edat



El **60,0 %** es concentra en el tram entre **20-39 anys**

2.8. Dret a la ciutat: cap un model de ciutat harmoniosa

D'una concepció de la ciutat pensada per a l'activitat econòmica cap a una concepció de la ciutat pensada en les persones

Ja des de la revolució industrial, les ciutats s'han anat configurant com a motor d'activitat econòmica i pol d'atracció d'un nombre cada cop més gran de persones que hi viuen, i que s'hi desplacen per les oportunitats de progrés econòmic que ofereix.

La concentració de població en aquests grans nuclis urbans, però, fa de les ciutats el principal escenari on les persones han de satisfer les seves necessitats essencials, més enllà de l'activitat laboral (protecció, seguretat, espiritualitat, allotjament, alimentació, treball, salut, activitat comercial, lleure, etc.). En conseqüència, el dret a la ciutat ha de ser el pressupòsit ideològic i ètic de les polítiques públiques per aconseguir que tothom gaudeixi amb plenitud dels seus drets civils, polítics, econòmics, socials, culturals i ecològics.

La urbanització és la forma en què s'organitza l'espai de la ciutat com a ús col·lectiu. Per planificar una ciutat més centrada en les persones, cal que les polítiques considerin el paper de la ciutat en la salvaguarda dels drets humans i que prevalgui l'interès col·lectiu en la planificació i l'execució urbanística, i no pas la ciutat com a mercaderia subjecta a les regles del lliure mercat o dels interessos privats dels propietaris. L'ordenació i el disseny de l'espai, de la mobilitat i de la connectivitat, de les infraestructures i de la prestació de serveis bàsics poden promoure o bé, per contra, obstaculitzar l'exercici efectiu d'aquests drets.

Aquesta concepció del dret a la ciutat ja es preveia a la primera Conferència de Barcelona (1998) i va inspirar la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat. Consta, també, a les directrius internacionals de l'Agenda 2030, aprovada per resolució durant l'Assemblea General de Nacions Unides el 25 de setembre de 2015; a les de la Nova Agenda Urbana de Nacions Unides, aprovada per la Conferència sobre l'Habitatge i el Desenvolupament Urbà Sostenible (HABITAT III), duta a terme a Quito el 20 d'octubre de 2016, i a les de l'Agenda urbana de la Unió Europea, aprovada el 30 de maig de 2016.

L'objectiu de desenvolupament sostenible 11 de l'Agenda 2030 de les Nacions Unides per al desenvolupament sostenible preveu aconseguir que les ciutats siguin inclusives, segures, resilients i sostenibles.

2.8.1. Urbanització de la ciutat: cap a una planificació urbanística d'entorns habitables i sostenibles

L'any 2022 el 71 % de la població catalana viu en municipis de més de 20.000 habitants, prop d'1.200.000 de persones més que l'any 2000

La tendència demogràfica actual a escala global és el creixement progressiu de les grans ciutats. En el cas de Catalunya, el creixement demogràfic, del 24,4 % des de l'any 2000, ha augmentat el nombre d'habitants de la majoria de municipis i, de manera molt especial, dels municipis entre 5.000 i 50.000 habitants, molts dels quals envolten les principals ciutats. **En els municipis entre 20.000 i 50.000 habitants, la població ha augmentat un 69,0 %** i, en només dues dècades, el nombre de ciutats de més de 20.000 habitants a Catalunya ha passat de 51 a 67. **En canvi, els municipis de menys de 2.000 habitants (592 l'any 2022) han perdut un 12,0 % de població** (taula 61).



Taula 61. Habitants dels municipis segons grandària (2000, 2022)

	2000		2022		2000-2022
	Habitants	%	Habitants	%	Diferència (%)
Més de 100.000 hab.	2.750.590	43,9	3.297.041	42,3	19,9
Més de 50.000 hab.	774.851	12,4	862.371	11,1	11,3
Més de 20.000 hab.	815.310	13,0	1.377.951	17,7	69,0
Més de 10.000 hab.	630.617	10,1	821.183	10,5	30,2
Més de 5.000 hab.	502.697	8,0	642.047	8,2	27,7
Més de 2.000 hab.	395.703	6,3	446.849	5,7	12,9
Menys de 2.000 hab.	392.231	6,3	345.169	4,4	-12,0
Total	6.261.999	100,0	7.792.611	100,0	24,4

Font. Idescat.

Catalunya disposa d'una agenda urbana que avança cap a un model de ciutat harmoniosa, però cal dotar els municipis de més eines per fer-la efectiva

El Consell Executiu de la Generalitat va aprovar el 4 d'abril de 2017 iniciar l'elaboració de l'agenda urbana de Catalunya com a guia del desenvolupament sostenible de les ciutats, d'acord amb els criteris establerts per l'ONU a la conferència Hàbitat III de Quito.

Atès el caràcter multidisciplinar dels objectius i la necessitat d'un ampli consens perquè les directrius que s'aprovin vinculin totes les administracions, el Govern també va aprovar la creació de l'Assemblea Urbana de Catalunya, òrgan consultiu adscrit al Departament de Territori i Sostenibilitat. Està integrada per representants de tots els departaments de la Generalitat, dels ajuntaments, de les diputacions i entitats municipalistes; del teixit associatiu català i del sector productiu.

El juny de 2022 l'Assemblea va aprovar l'Agenda dels pobles i ciutats de Catalunya 2050, que planteja propostes de futur, recomanacions i actuacions per aconseguir un model de desenvolupament sostenible, territorialment equilibrat i socialment equitatiu. Inclou tres compromisos: la inclusió social i l'erradicació de la pobresa; la prosperitat urbana sostenible, inclusiva, amb oportunitats per a tothom, i el desenvolupament urbà resilient i ambientalment sostenible.

Tot i valorar molt positivament aquest enfocament de l'urbanisme, perquè els municipis desenvolupin aquests principis i compleixin els objectius que s'han proposat per garantir els drets humans a la ciutat, han de tenir, en primer lloc, un marc legal actualitzat que reculli i concreti les línies bàsiques de consecució de la sostenibilitat. I en segon lloc, han de tenir recursos econòmics, tècnics i de personal per executar les polítiques pertinents.

L'accessibilitat als espais públics és fonamental per garantir una ciutat inclusiva

En el model de ciutat a què hem de tendir, cal remoure els obstacles que impedeixen a les persones amb discapacitat de participar en la vida econòmica, social, laboral, cultural i de lleure. Amb aquesta finalitat la Llei 13/2014, de 30 d'octubre, i el Decret 135/1995, de 24 de març, que aprova el Codi d'accessibilitat, regulen les condicions per promoure l'accessibilitat i la supressió de barreres arquitectòniques. Ara bé, tot i que s'han produït avenços molt significatius en matèria d'accessibilitat, persisteixen mancances importants en aquest àmbit, segons ens posen de manifest les queixes de persones amb diversitat funcional.

L'accessibilitat o eliminació de barreres arquitectòniques protagonitza el 24 % de les queixes relatives a la via pública.

Correspon als municipis l'aplicació de la normativa d'accessibilitat i de supressió de barreres tant en la construcció d'edificis públics i privats com en els espais urbans. En aquest sentit, hem demanat als ajuntaments que exigeixin el compliment de les normes d'accessibilitat en els projectes d'obres. A més, han de vetllar perquè els comerços no obstaculitzin o restringeixin el pas a les voreres (amb productes o cartells) i perquè es respectin les condicions de les llicències d'ocupació de l'espai públic (mampares, taules o cadires a les terrasses). També cal que els serveis municipals identifiquin i eliminin el mobiliari urbà (bancs, cadires, escultures, bústies, etc.) o elements d'urbanització dels espais públics (pals d'electricitat, arbres, caixes elèctriques) que limitin els moviments a les vies i altres espais públics.

Per tant, totes les administracions públiques han d'establir un pla especial d'actuació per adaptar les vies públiques, els parcs i els altres espais públics a les normes d'accessibilitat, tal com preveu la normativa vigent. En la seva elaboració i en la gestió d'aquests plans han d'haver participat els col·lectius de persones amb diversitat funcional perquè es puguin recollir les seves necessitats. Així mateix, cal preveure i fer públic un calendari d'implantació de les seves determinacions i el pressupost anual que s'hi destinarà.

El retard en la concessió de llicències urbanístiques dificulta l'adaptació de la ciutat a les necessitats de les persones

El 29 % de les queixes sobre llicències d'obres tenen a veure amb retards o manca de resolució.

Els retards de l'Administració local per resoldre les sol·licituds de llicència és un problema que han posat de manifest el Col·legi d'Arquitectes de Catalunya i els mitjans de comunicació, que també s'han fet ressò de les dificultats amb què es troben els ajuntaments per atendre les seves competències. També ha estat un motiu de queixa freqüent els últims anys en la nostra institució.

No es pot obviar que un procés d'edificació implica una inversió important de recursos, tant dels propietaris com dels professionals que hi intervenen. En aquest sentit, l'eficàcia de l'actuació administrativa té una repercussió econòmica important, sobretot aquests últims dos anys en què el preu dels materials s'ha anat encarint amb el temps. Per això, cal que els serveis tècnics intentin ajustar la seva actuació al termini de dos mesos que marca la llei.

La causa principal d'aquests retards és la insuficiència de personal tècnic als municipis per avaluar la legalitat urbanística dels projectes respecte dels quals es demana llicència. Aquest problema de manca de personal afecta, sobretot, als ajuntaments mitjans i petits, de menys de 20.000 habitants. En aquests municipis les ofertes de treball per a juristes, arquitectes i enginyers no són prou atractives per retenir-los amb una certa permanència i tot sovint s'hi produeixen vacants.

Davant d'aquesta situació, els ens locals supramunicipals posen a disposició dels ajuntaments que ho necessitin i ho demanin tècnics de suport. Des de la nostra institució hem demanat, a més, que es faci un plantejament global del problema: implicar-hi les diputacions, els consells comarcals, la Generalitat en l'àmbit de les seves competències, les universitats i els col·legis professionals.

També hem suggerit que els serveis municipals facin una valoració dels seus processos i que determinin quines mesures es poden implementar per optimitzar els recursos i millorar-ne l'eficiència. Finalment, per evitar errors o mancances en els projectes, hem recomanat que els ajuntaments posin a disposició de les

persones i dels professionals una assistència adequada, àmplia, entenedora, coherent amb el seu nivell de coneixements, accessible i transparent. Per exemple, considerem una bona pràctica incloure en la seu electrònica de l'Ajuntament una guia de la documentació que cal presentar amb la sol·licitud de llicència i quines dades ha de contenir el projecte. En aquest sentit, al web municipal es pot incloure un enllaç ràpid a les resolució de consultes més freqüents (PMF o FAQ, en anglès). Així mateix, cal posar a disposició dels usuaris dels tràmits telemàtics assistència per resoldre dubtes sobre les plataformes o les incidències que hi pugui haver.

Cal reduir l'ús de l'automòbil a la ciutat, amb la cerca de mesures de mobilitat alternatives i la participació de les persones afectades

D'uns anys ençà, s'han incrementat les queixes dels ciutadans per les restriccions de trànsit i d'estacionament dels vehicles privats als nuclis urbans. La implantació de carrils bici, les superilles, l'establiment de zones tarifàries d'estacionament, el tall de vies arran d'activitats culturals i esportives, i la conversió de carrers en espais per a vianants tenen un fort impacte en la circulació dels vehicles privats pels centres urbans. En el marc d'aquestes actuacions es troba també l'anomenat *urbanisme tàctic*, que consisteix en intervencions ràpides, reversibles i de baix cost als carrers.

Des de la meitat del segle XX, les ciutats es van anar configurant al voltant de l'ús preferencial de l'automòbil en detriment dels vianants i d'altres modalitats de transport. Arran d'aquesta evolució històrica, les ciutats dediquen aproximadament més de la meitat del seu espai públic a l'automòbil. A més del consum d'espai, l'ús del vehicle privat incrementa els nivells de contaminació atmosfèrica i acústica i, per tant, té una gran incidència en la salut de les persones que hi resideixen i sobretot en la dels col·lectius més vulnerables, com els infants i la gent gran.

A la nostra institució valorem positivament qualsevol mesura en el trànsit que redueixi aquests efectes i que impliqui recuperar espai per a l'ús dels vianants i dels altres mitjans de transport no contaminants. Ara bé considerem necessari que es reforci la participació de les persones en el disseny i en els usos dels carrers per consensuar les decisions en la mesura que sigui possible.

A més, els ajuntaments han de prendre mesures per garantir que la reestructuració d'aquests espais i la seva recuperació per al gaudi comú no genera molèsties ni incrementa la inseguretat per al veïnat; també, cal garantir que no desplaça els efectes contaminants als carrers perifèrics. Finalment, passat un temps des de la implementació de les mesures, se n'hauria de valorar l'eficàcia amb la participació del veïnat, determinar-ne els efectes negatius, prendre mesures per solucionar-los i, si escau, revertir les actuacions.

La presència d'amiant i les dificultats per erradicar-lo representen un risc per a salut

La presència d'amiant a Catalunya en tota mena d'edificacions i amb usos diversos ha esdevingut un problema greu de salut pública i mediambiental. Cal prendre mesures decidides i continuades, i les administracions públiques implicades han de treballar de manera coordinada per assolir l'objectiu europeu: erradicar l'amiant de tots els edificis públics l'any 2028 i del conjunt del territori l'any 2032.

El primer pas lògic i imprescindible per avançar en el procés d'eliminació gradual de l'amiant en el menor temps possible és crear un cens municipal que permeti identificar la presència de l'amiant al nostre entorn. En conseqüència, la creació del cens i l'establiment d'un calendari de retirada són clau per assolir amb èxit el repte que se'ns planteja com a societat.

La disposició addicional catorzena inserida a la Llei estatal 7/2022, de 8 d'abril, de residus i sòls contaminats per a una economia circular va atribuir als ajuntaments l'obligació de crear el cens de presència d'amiant i el calendari de retirada. Per fer-ho, va fixar el termini d'un any, però un cop transcorregut aquest temps, l'abril de 2023, molts ajuntaments han informat de les dificultats i la manca de mitjans (tant tècnics com financers) per donar compliment efectiu a les obligacions establertes per l'Estat espanyol, d'acord amb les exigències de la Unió Europea. De fet, d'acord amb la informació obtinguda de la Generalitat, el setembre de 2023 únicament s'havien rebut 73 censos municipals i tan sols 3 ajuntaments havien pogut presentar el calendari de retirada.

Un repte d'aquesta magnitud requereix la cooperació i col·laboració de totes les administracions implicades a tots nivells (estatal, autonòmica i local) i un treball conjunt d'acord amb el principi de lleialtat institucional. En conseqüència:

a) Cal millorar el marc legislatiu tant en l'àmbit estatal com autonòmic: la normativa ha de ser clara, exhaustiva i desenvolupada de forma completa, més enllà del que preveu la disposició addicional catorzena inserida a la Llei estatal 7/2022, de 8 d'abril.

b) Cal dotar els municipis dels mitjans tècnics i financers suficients per elaborar el cens municipal i fixar un calendari de retirada. Des del punt de vista d'aquesta institució, la complexitat de la tasca que s'atribueix a les administracions locals requereix un suport addicional de l'Estat espanyol amb la creació d'un fons estatal de gestió autonòmica.

c) Cal recordar que la ciutadania exposada a l'amiant és la principal perjudicada davant la inactivitat de les administracions. Per tant, cal una actuació decidida per part de totes les administracions implicades per fer efectiu el dret a viure en un medi equilibrat, sostenible i respectuós amb la salut.

Les zones de baixes emissions han permès reduir la contaminació de l'aire de la ciutat de Barcelona

La preocupació per la qualitat de l'aire ha estat un fenomen creixent a Catalunya en els darrers anys. La situació de contaminació a les ciutats, alertada pels organismes europeus comunitaris, i també la preocupació per les emissions provinents del trànsit de vehicles autoritzats i del sector industrial i portuari, han col·locat aquest tema en el centre del debat ambiental a Catalunya.

Les emissions de contaminants tenen una influència negativa important en la salut de les persones. L'objectiu de les administracions és fer polítiques públiques que permetin assolir la contaminació zero, entesa com aquella que doni compliment als límits establerts pels valors de referència fixats per l'Organització Mundial de la Salut (OMS) i la normativa vigent a Europa. Els contaminants que influeixen sobre la salut humana són les partícules PM_{10} i l' NO_2 , però també l' O_3 troposfèric, les partícules de diàmetre inferior a 2,5 micres ($PM_{2,5}$) i el benzo(a)pirè ($C_{20}H_{12}$).

Amb relació a la contaminació de l'aire, aquesta institució ha analitzat el tema en la conurbació de Barcelona, com a conseqüència del trànsit de vehicles. També es va presentar al Parlament l'informe monogràfic *La qualitat de l'aire a Catalunya: dèficits i recomanacions* (juny 2019), que tenia per objectiu analitzar les polítiques públiques impulsades a Catalunya en matèria de qualitat de l'aire, determinar la seva concordança amb les directrius europees i internacionals, i elaborar una matriu de possibles amenaces, debilitats, oportunitats i fortaleeses en aquest àmbit per assenyalar les necessitats que ha de cobrir l'Administració.

També ha estat objecte d'estudi una de les mesures adoptades per l'Administració per mitigar i reduir la contaminació, la zona de baixes emissions (ZBE) de Barcelona. La ZBE està regulada per l'Ordenança relativa a la restricció de la circulació de determinats vehicles a la ciutat de Barcelona amb l'objectiu de preservar i millorar la qualitat de l'aire, ha generat molta controvèrsia i ha estat motiu de la presentació de moltes queixes en aquesta institució. Tanmateix, s'ha considerat que les mesures adoptades per l'Ajuntament de Barcelona i l'Àrea Metropolitana de Barcelona, i les que s'adoptaran en el futur a l'Administració, responen a l'objectiu de millorar la qualitat de l'aire i, en definitiva, la qualitat de vida de les persones. Totes les persones tenen dret a viure en un medi equilibrat, sostenible i respectuós amb la salut, d'acord amb els estàndards i els nivells de protecció que determinen les lleis.

La Llei estatal 7/2021, de 20 de maig, de canvi climàtic i transició energètica, estableix que els municipis de més de 50.000 habitants i els territoris insulars han d'adoptar abans de 2023 plans de mobilitat urbana sostenible que introdueixin mesures per reduir les emissions derivades de la mobilitat. Aquesta obligatorietat s'aplica també als municipis de més de 20.000 habitants que superin els valors límit de qualitat de l'aire regulats. Per aquest motiu, es va aprovar el Reial decret 1052/2022, de 27 de desembre, pel qual es regulen les zones de baixes emissions. Aquest reial decret estableix els requisits mínims a les ZBE, però cal tenir present que les ZBE ja estaven vigents a Barcelona i Madrid abans que s'aprovés aquesta normativa.

Urbanisme

Dades de l'informe anual 2023



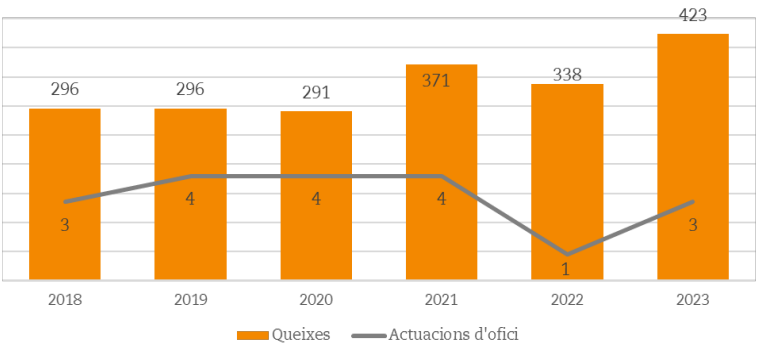
706 actuacions

423 (59,9 %) Queixes

280 (39,7 %) Consultes

3 (0,4 %) Actuacions d'ofici

Evolució de les queixes i actuacions d'ofici

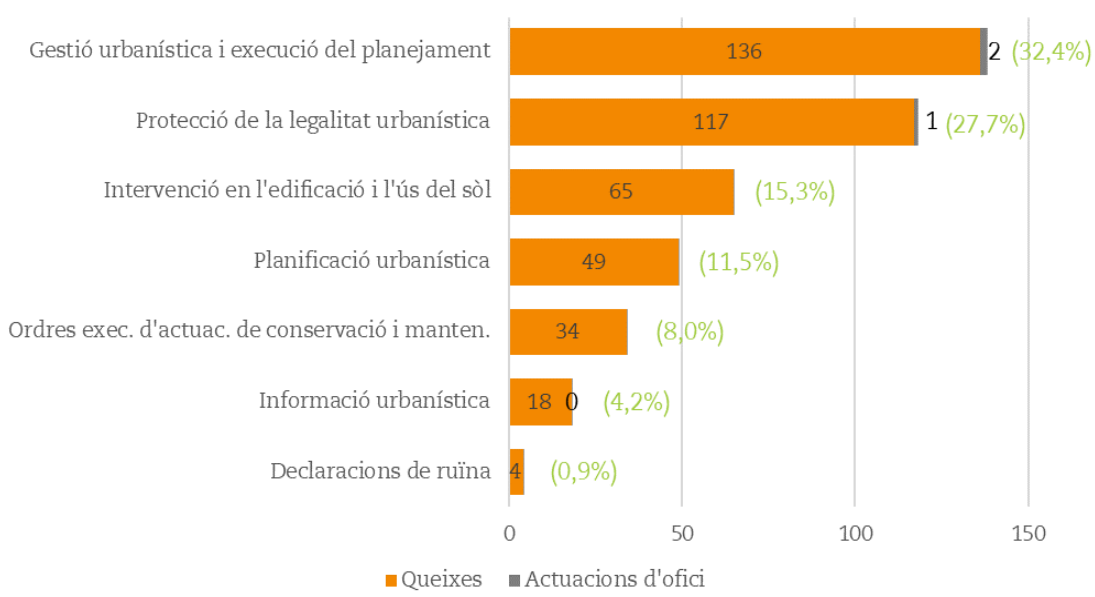


Variació respecte a l'any anterior

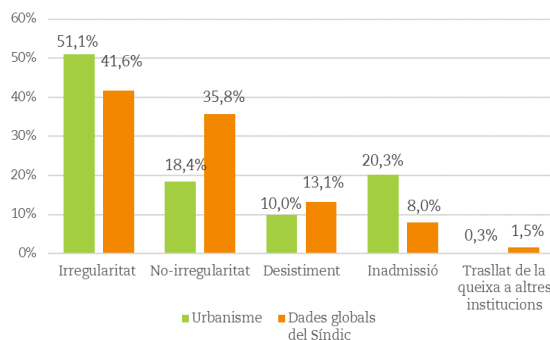


Actuacions 25,7 %

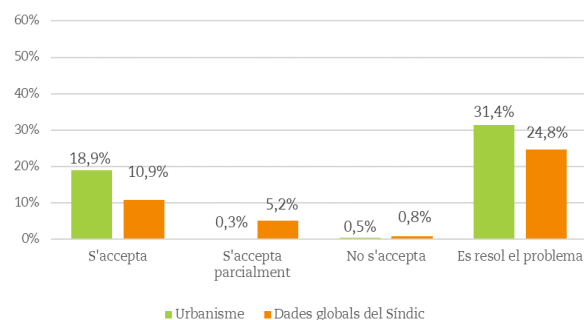
Queixes i actuacions d'ofici per tema



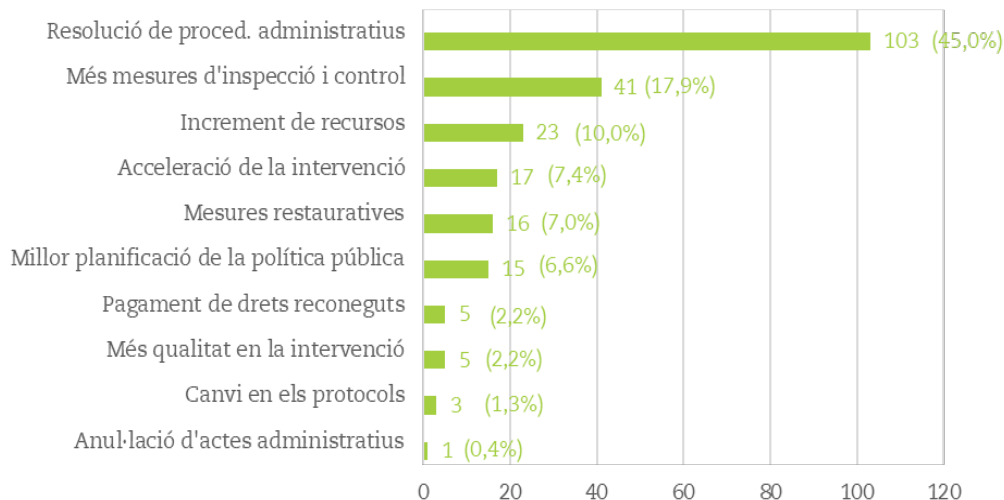
Finalització de les queixes i actuacions d'ofici tramitades el 2023



Acceptació de la resolució de les queixes i actuacions d'ofici tramitades el 2023

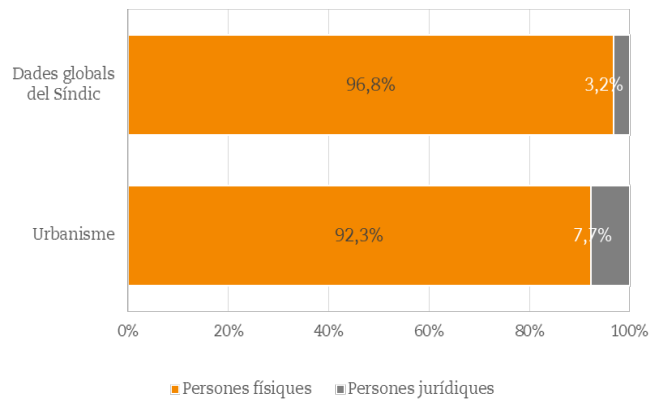


Compliment dels suggeriments fets pel Síndic de Greuges durant el 2023



Dades sociodemogràfiques de les persones que han presentat queixa

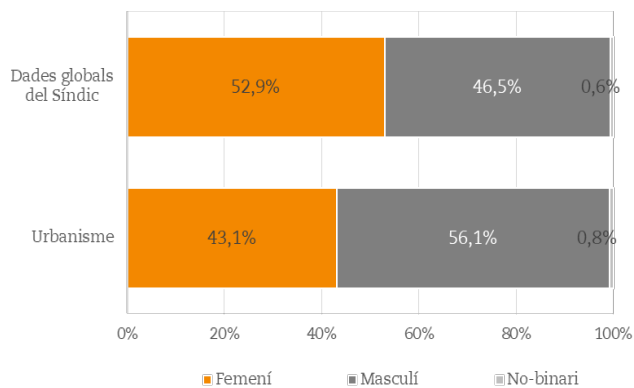
Tipologia de persones



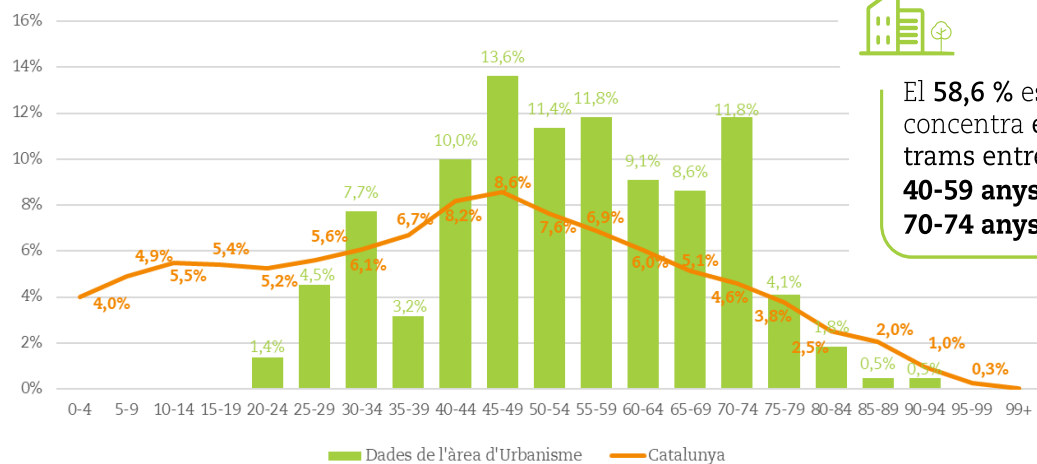
Persones físiques Per gènere



385 persones s'han adreçat a la institució



Persones físiques Per edat



El **58,6 %** es concentra en els trams entre **40-59 anys i 70-74 anys**

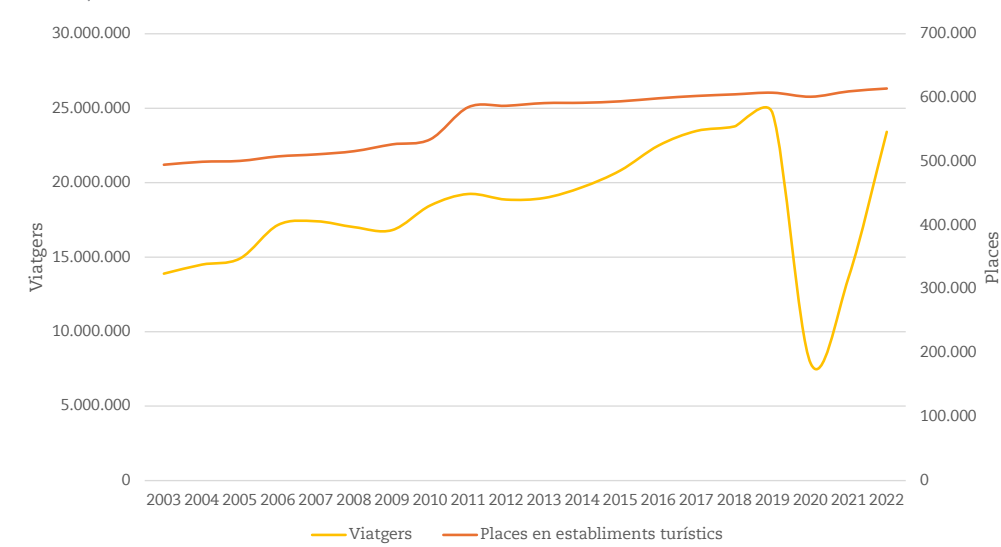
2.8.2. Convivència a l'espai públic: cap a una ciutat per con-
viure-hi

En les dues darreres dècades s'ha incrementat en un 68 %
el volum de viatgers que arriben a Catalunya

A banda del creixement demogràfic, Catalunya té una forta arribada de turisme procedent de la resta de l'Estat o de l'estranger, i els turistes també fan ús de l'espai públic. El 2022, Catalunya va rebre 23,4 milions de viatgers, que van fer 72,8 milions de pernoctacions en establiments turístics; és a dir, a prop de 200.000 persones de mitjana diària, sense comptabilitzar les persones que visiten Catalunya i no s'allotgen en establiments turístics.

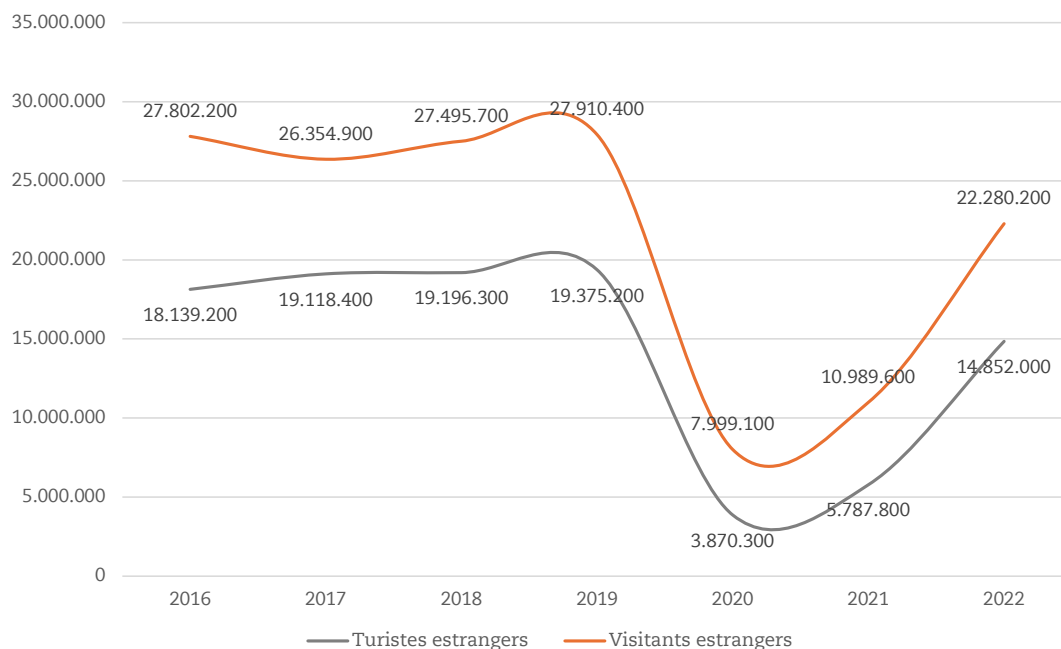
Si prenem com a referència el turisme estranger, el 2022 van pernoctar a Catalunya prop de 15 milions de turistes estrangers (gràfic 109). Pel que fa al nombre de viatgers que visiten Catalunya, ha mantingut una tendència creixent al llarg de les dues darreres dècades, només amb el parèntesi de la pandèmia (un 68,5 % més que l'any 2003). El nombre de places en establiments turístics també ha augmentat durant aquest mateix període (un 24,2 % més que l'any 2003).

Gràfic 109. Evolució dels indicadors d'activitat turística a Catalunya (2003-2022)



	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Places en establiments turístics (milers)	494,8	499,4	500,8	507,8	511,0	516,0	526,7	534,6	585,1	587,3	591,5	592,0	594,3	599,0	602,7	605,2	607,8	601,5	609,9	614,4
Viatgers (milers)	13.891,9	14.498,6	14.908,2	17.161,7	17.409,4	17.015,4	16.815,2	18.468,8	19.240,6	18.863,8	18.974,6	19.700,9	20.821,8	22.492,4	23.473,2	23.778,7	24.643,7	7.863,4	13.671,9	23.413,3
Pernoctacions (milers)	51.339,1	52.165,2	54.324,4	57.094,5	57.338,4	57.026,9	55.085,9	59.661,3	63.316,4	63.516,0	64.536,1	65.557,0	68.298,4	72.427,5	75.311,0	74.788,1	76.665,8	21.441,0	40.356,0	72.871,5
Establiments hotelers (% ocupació)	59,9	59,5	61,2	63	63,6	60	56	57,5	60,4	60	60,5	61,1	63,4	67,1	68,8	67,8	69,1	37,4	46,2	65,9

Font. Idescat.
Nota. Es comptabilitza com a viatger aquella persona que fa una pernocta com a mínim en un establiment.

Gràfic 110. Evolució dels turistes i visitants estrangers a Catalunya (2016-2022)

Font. Idescat.

Nota. Es comptabilitza com a visitant la persona que es desplaça a Catalunya sempre que el motiu principal de la visita no sigui el d'exercir una activitat remunerada. S'hi inclouen els que hi pernocten (turistes), els que hi passen el dia (excursionistes) i els que estan de pas cap a altres destinacions (transeünts o en trànsit).

Els models d'integració de la població immigrada estan a la base del racisme

La convivència entre persones residents i turistes pot arribar a ser problemàtica, pels usos diferents que fan de l'espai públic, especialment en aquells indrets amb més densitat de població turística. Per exemple, al llarg dels anys hem pogut copsar com en municipis costaners amb més flux de turistes es reiteren problemàtiques relacionades amb l'oci nocturn, les quals es concreten en problemes de convivència al carrer al voltant de discoteques i bars musicals. Amb caràcter general, es percep més permissivitat de les administracions a l'hora de prendre mesures contundents per evitar que s'alteri el descans nocturn dels veïns propers als establiments d'oci, i per fer complir els horaris de tancament que estableix la normativa.

En més d'una ocasió s'ha donat el cas que, davant de la passivitat d'alguns consistoris per respondre a les problemàtiques ciutadanes, s'han acabat judicialitzant els casos per resoldre el conflicte, davant la impossibilitat d'aconseguir-ho per la via administrativa.

Les administracions han de fer polítiques que permetin l'equilibri entre una activitat econòmica com el turisme i la convivència pacífica amb els ciutadans, de manera que el turisme es torni a viure com un element positiu i se superi la percepció negativa de molts ciutadans.

D'altra banda, el turisme de masses, alhora, també contribueix a la mercantilització dels espais comuns i del patrimoni, i impedeix que els habitants locals els facin servir i els aprofitin. A més, l'apropiació de les voreres i de les places per part de les terrasses de locals de restauració també expulsen els residents dels centres urbans.

Més enllà dels efectes del turisme, continuem rebent queixes relacionades amb problemes de convivència a l'espai públic

Enguany hem rebut 302 queixes sobre contaminació acústica i, d'aquestes, el 28 % afecta establiments de restauració, terrasses o discoteques.

Els problemes de convivència abasten un ampli espectre, que va des del soroll generat per l'oci nocturn en general –el que generen la música de bars musicals i els clients de les terrasses, l'incompliment d'horaris de tancament dels bars i locals de restauració, la gent al carrer o fora dels establiments quan tanquen– fins a la brutícia dels carrers per defecacions i orins de gossos, per contenidors d'escombraries desbordats, per bosses d'escombraries obertes i escampades al carrer, etcètera.

En general, una gran part dels problemes de convivència estan relacionats amb la contaminació acústica. La ciutadania s'ha acostumat a conviure amb sorolls provinents de diferents fonts i estan associats a les múltiples activitats que tenen lloc als nuclis habitat. Tanmateix, això no implica que s'hagin de suportar quan sobrepassin els límits del que estableix la normativa i del que és raonablement tolerable. L'eix conductor de les polítiques públiques ha de ser la persona, i la protecció del seu dret a viure amb el mínim soroll i les mínimes molèsties, i a gaudir de la privacitat de casa seva.

És obvi que un ús intensiu de l'espai públic implica un risc més elevat de generar conflictes: un exemple clar són les terrasses, com més terrasses s'autoritzen, més persones estan al carrer, i més probabilitat hi ha que augmentin les molèsties per sorolls. És necessari, doncs, recuperar el dret a la ciutat entès com el dret a disposar d'un espai públic on els diversos usos ciutadans hi tinguin cabuda de manera equilibrada, i el dret a viure amb les mínimes molèsties possibles.

Cal garantir la convivència de vianants i la circulació de bicicletes i d'altres vehicles de transport personal

Tant la bicicleta com els altres vehicles de transport personal –com ara patinets elèctrics, d'autobalanceig (*segways*), escúters i monopatins– són un tipus de transport eficient i contribueixen a la mobilitat sostenible. Tanmateix, entren en conflicte amb els vianants per l'ús dels espais.

Per garantir una mobilitat segura i un equilibri entre tots els usuaris dels carrers, la institució del Síndic de Greuges ha demanat als ajuntaments que impulsin la creació de vies segregades per destinar-les a la circulació exclusiva d'aquests vehicles alternatius. D'altra banda, les administracions han d'informar i fer difusió entre els usuaris dels drets i les obligacions recollits per la normativa i les ordenances de trànsit i circulació.

Caldria establir un sistema d'assegurances de responsabilitat per danys materials i corporals a tercers en cas d'accident, i l'Administració hauria de facilitar que aquestes assegurances tinguin un preu assequible. A més, també s'haurien d'establir sistemes de registre d'aquests vehicles.

La regulació de la convivència als espais públics mitjançant ordenances repressives que utilitzen la força coactiva i sancionadora sovint s'ha demostrat ineficaç, exclusiva i discriminatòria per regular usos i molèsties

L'espai públic és un bé d'interès general que pertany a tothom, és el lloc comú on les persones poden desenvolupar una part important del seu dret a la ciutat. Tanmateix, la convergència d'usos diferents en aquests espais produeix conflictes que sobretot s'intenten resoldre amb ordenances de convivència i sancions. Aquestes regulacions, però, no s'han mostrat gaire eficaces per solucionar els problemes de convivència, perquè estableixen límits que a la pràctica no sempre es coneixen i són difícils de controlar.

S'ha de tendir a la regularització mínima dels espais comuns i dels seus usos, amb un disseny que faciliti el compliment de les normes de convivència, i cal treballar en l'educació per compartir-los amb el límit del dany a d'altri. En aquest sentit, la participació de les persones en la configuració d'aquests espais garanteix un sentit de pertinença i, per tant, de cura. La mediació ha de ser el mitjà emprat majorment per resoldre els conflictes que es puguin plantejar.

D'altra banda, aquests espais han d'evitar la violència contra les persones vulnerables. S'han de millorar les condicions d'il·luminació i el disseny dels espais i del mobiliari urbà perquè siguin inclusius. No es pot discriminar cap col·lectiu per

raó d'edat, gènere, origen ètnic, entre d'altres. Si calgués sancionar conductes que malmetin la convivència, s'ha d'evitar estigmatitzar ningú per raó de sexe, edat, raça o estatus econòmic.

A hores d'ara, no hi ha una normativa que reguli la problemàtica de la contaminació odorífera

El 83 % de les queixes sobre contaminació odorífera afecten locals de restauració.

La contaminació odorífera és una matèria que encara no s'ha regulat, tot i que Catalunya té competències per legislar. Fins ara les úniques iniciatives han estat un esborrany d'avantprojecte de llei contra la contaminació odorífera, elaborat el 2015 per l'aleshores Departament de Medi Ambient i Habitatge, i la Resolució 403/XI, de 14 de desembre de 2016, del Parlament de Catalunya, que instava a incloure regulacions específiques per combatre els problemes d'olors en el marc de la futura llei de qualitat ambiental.

La contaminació per olors s'inclou com un factor de contaminació a la Llei 22/1983, de 21 de novembre, de protecció de l'ambient atmosfèric. El Tribunal Europeu de Drets Humans i la jurisprudència contenciosa administrativa han declarat que la contaminació per olors pot arribar a afectar en determinats supòsits el dret a la intimitat domiciliària de les persones.

En el Pla de Govern de la legislatura actual s'ha previst l'elaboració d'una llei de qualitat atmosfèrica per actualitzar la legislació vigent a la normativa europea, i ha d'incloure la regulació dels àmbits d'aire, soroll, lumínic i odorífer.

2.8.3. Mobilitat a la ciutat: cap a la mobilitat en transport públic assequible, accessible i fiable

Després del sotrac de la pandèmia, s'està recuperant la tendència creixent de l'ús del transport públic

A Catalunya, el 2022 es van fer més de 1.000 milions de viatges en transport públic: prop d'un 40 % en autobús i un 60 % en transport ferroviari. Aquesta xifra se situa encara per sota de les dades de 2019, just abans de la pandèmia. La pandèmia, de fet, ha suposat un fre important en la tendència sostinguda de creixement de l'ús del transport que hi havia a Catalunya des de l'any 2013 (taula 62).

Enguany superarem per primer cop els nivells d'ús del transport públic d'abans de la pandèmia en el cas del metro (un 6,7 % més de viatgers que el 2019 segons les dades del tercer trimestre). En el cas del tren de rodalies i de l'autobús urbà, en canvi, amb dades del segon i tercer trimestres de 2023, encara no s'han assolit els nivells d'ús pre pandèmics, malgrat la tendència positiva experimentada. En el cas de l'autobús urbà, el tercer trimestre de 2023 encara hi havia un 4,8 % menys de viatgers que en el mateix període de 2019 (gràfic 111).

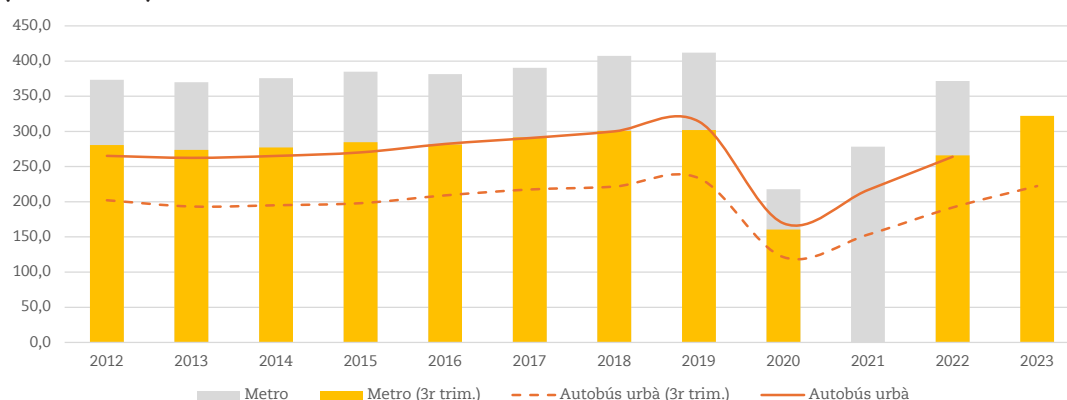
Taula 62. Demanda de transport públic a Catalunya (M) (2012-2022)



	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2019 (1r sem.)	2023 (1r sem.)
Autobús urbà	312,9	315,2	321,8	330,7	343,5	355,3	368,6	386,1	210,4	269,0	329,6	185,0	175,5
Autobús interurbà	53,1	53,8	55,9	57,1	59,8	61,1	67,3	70,6	37,2	50,2	60 (e)	21,6	23,2
Total autobus	366,0	369,0	377,7	387,8	403,3	416,4	435,9	456,7	247,6	319,2	389,6	206,6	198,7
Metro i tramvia	436,5	433,4	440,9	452,1	449,5	459,9	478,5	486,1	256,4	327,1	435,0	227,1	239,2
Metro	373,5	369,9	375,7	385,0	381,5	390,4	407,5	411,9	217,9	278,2	371,7	212,1	224,2
FGC	39,0	39,4	40,5	41,5	41,1	41,4	41,9	44,4	22,4	28,5	36,6	15	15
Tramvia metropolitana	23,7	23,8	24,5	25,4	26,8	28,0	29,1	29,8	16,0	20,4	26,7	15,3	16
Rodalies	181	180,6	182,3	186,3	189,7	197,8	203,4	210,4	109,7	137,6	179,5	92,8	91,7
Renfe	105,9	105,1	105,2	106,6	108,3	113,5	116,2	119,3	62,2	76,7	100,5	60,4	59,3
FGC	75,1	75,5	77,2	79,7	81,4	84,3	87,2	91,1	47,5	61,0	79,0	32,4	32,4
Regionals	11	10,1	9,6	9,9	9,7	9,8	9,9	10,0	5,1	7,0	9,3	-	-
Renfe	-	-	9,5	9,9	9,6	9,6	9,7	9,8	4,9	6,8	9,0	-	-
FGC	-	-	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,1	0,2	0,3	-	-
AVANT	0,5	1,3	1,4	1,1	1,2	1,2	1,9	1,9	0,7	0,8	1,4	-	-
Total ferroviari	629,0	625,4	634,2	649,4	650,1	668,7	693,7	708,5	371,8	472,5	625,2	-	-
Total	995,0	994,4	1.011,9	1.037,1	1.053,5	1.085,2	1.129,6	1.165,2	619,4	791,7	1.014,8	-	-
Viatges per habitant	131,4	131,6	134,6	138,1	140,0	143,6	148,6	151,8	79,6	102,0	130,2	-	-

Font. Idescat, AMTU, Departament de Territori.

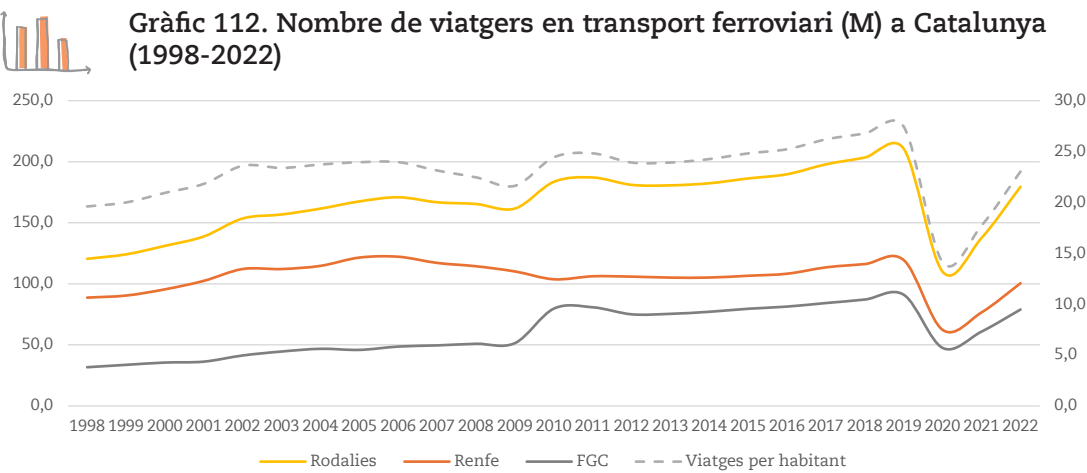
Gràfic 111. Nombre de viatgers d'autobús urbà i metro a Catalunya (M) (2012-2023)



	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Metro (3r trim.)	280,8	273,9	277,1	284,7	281,5	291,7	300,9	301,9	160,5	191,6	266,1	322,2
Autobús urbà (3r trim.)	202,0	193,1	194,9	197,9	208,9	217,3	221,4	233,4	121,2	153,2	191,7	222,2
Metro	373,5	369,9	375,7	385,0	381,5	390,4	407,5	411,9	217,9	278,2	371,7	-
Autobús urbà	265,2	262,4	265,1	270,1	282,1	290,5	300,0	313,9	169,3	216,7	263,9	-

Font. INE.

El nombre de viatgers del transport públic s’ha anat incrementant al llarg de la darrera dècada, gràcies en bona part a la sortida de la crisi econòmica de 2008-2013. Amb tot, 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. En el cas de Rodalies, per exemple, el 2022 hi ha una ràtio de viatges per habitant (23,0) semblant a la ràtio existent el 2006 (23,9). Aquest any 2023, aquesta ràtio se situarà en prop de quatre viatges més per habitant aproximadament (gràfic 112).



	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Rodalies	161,6	183,5	187,0	181	180,6	182,3	186,3	189,7	197,8	203,4	210,4	109,7	137,6	179,5
Renfe	110,1	103,7	106,2	105,9	105,1	105,2	106,6	108,3	113,5	116,2	119,3	62,2	76,7	100,5
FGC	51,5	79,8	80,9	75,1	75,5	77,2	79,7	81,4	84,3	87,2	91,1	47,5	61,0	79,0
Viatges per habitant	21,6	24,4	24,8	23,9	23,9	24,3	24,8	25,2	26,2	26,8	27,4	14,1	17,7	23,0

Font. Idescat.

Fins al 31 de desembre de 2023 s’ha adoptat un sistema d’ajuts per garantir l’assequibilitat del transport públic que ha permès incrementar el nombre d’usuaris

Durant l’any 2023, el preu dels abonaments i títols multiviatge s’ha reduït en un 50 % sobre el preu habitual (art. 161 RDL 5/2023) i, per exemple, la T-Jove de l’Autoritat del Transport Metropolità en l’àmbit de Barcelona ha tingut un preu únic de 40 € per a les sis corones tarifàries. **En el cas de Rodalies de Catalunya, també s’ha estès la gratuïtat de l’abonament recurrent implementat per l’Administració de l’Estat.**

A més, la T-Usual bonificada per a les persones en situació d’atur ha quedat fixada en 4,95 €, independentment del nombre de zones. Cal remarcar que el novembre de 2022 el Síndic de Greuges ja havia suggerit a l’ATM que unifiqués les condicions d’ús de les sis zones de la T-Usual bonificada per a les persones en atur, de forma

que s'eliminessin les diferències actuals de tracte entre persones per la delimitació de zones tarifàries.

Aquestes mesures de reducció del preu del transport públic expliquen en bona mesura que el transport públic de Barcelona i la seva àrea metropolitana registrés una demanda històrica el juny del 2023, amb **92 milions de viatgers**. Aquesta xifra implica un increment del 6 % pel que fa a la dada del 2019. En d'altres estats de la UE també s'han adoptat mesures similars, en diferent grau, dins el context general d'inflació de preus i crisi energètica.

Igual que en altres serveis bàsics (vegeu l'apartat 3.3.2, de pobresa energètica), és important mantenir aquesta reducció del preu més enllà del 31 de desembre de 2023. **A banda d'avançar en la igualtat d'oportunitats de totes les persones, aquestes mesures afavoreixen un augment de l'ús del transport públic i, per tant, un increment dels índexs de sostenibilitat de la nostra societat. Cal recordar que es redueixen la contaminació i les emissions a l'atmosfera, sobretot en zones urbanes.**

Pel que fa a la tarifació social del transport, fa anys que constatem la necessitat d'homogeneïtzar les tarifes socials dels municipis i les empreses operadores

La implementació de la T-Mobilitat s'hauria d'aprofitar per posar fi a l'amplíssim ventall de títols amb criteris diferents. Només amb els exemples següents ja s'evidencia la conveniència d'establir uns criteris comuns en aquest àmbit: el carnet de pensionista d'FGC és només per a persones empadronades a la província de Barcelona i té dues modalitats (A i B) amb requisits diferents; la targeta rosa metropolitana permet viatjar gratuïtament o amb una tarifa reduïda a persones amb una discapacitat reconeguda igual o superior al 33 % o de més de seixanta anys, però aquesta edat varia en funció del municipi de l'àrea metropolitana de Barcelona en què estiguin empadronades (per exemple, seixanta anys a Barcelona, seixanta-tres a Gavà o seixanta-cinc a Pal·lejà); finalment, Renfe disposa de la targeta daurada i els municipis solen tenir aprovades unes tarifes bonificades per a diferents col·lectius als respectius serveis de bus urbà (per exemple, la targeta bonificada a Manresa o la targeta de pensionista a Tarragona).

L'accessibilitat de totes les persones al transport públic no està garantida plenament, per manca d'adaptació d'estacions i serveis

La garantia de l'accessibilitat universal als transports públics protagonitza bona part de les actuacions de la institució en aquest àmbit, amb especial rellevància al ferrocarril, el metro i el bus.

Pel que fa al marc normatiu, la Llei 13/2014, del 20 d'octubre, regula l'accessibilitat en els mitjans de transport públic i regular de viatgers i determina que les administracions públiques han de vetllar perquè el sistema de transport públic compleixi les condicions d'accessibilitat necessàries perquè tothom en pugui fer ús amb seguretat, comoditat i autonomia, sobretot tenint en compte les necessitats de les persones amb discapacitat, de la gent gran i, en general, de les persones vulnerables. A més, la mateixa llei preveu que les administracions públiques i les empreses proveïdores de serveis de transport públic de viatgers han de dur a terme les actuacions necessàries per garantir el manteniment de les condicions d'accessibilitat que corresponguin.

En el cas del servei de **Rodalies de Catalunya**, cal tenir present que la titularitat de les estacions no correspon a la Generalitat de Catalunya, sinó a l'Administració de l'Estat. En virtut d'un conveni, Renfe gestiona 106 estacions del servei de Rodalies de Barcelona mentre que la resta d'estacions són competència d'Adif. Per això, la Generalitat de Catalunya, competent en la gestió del servei, no pot actuar de forma directa en les condicions de les estacions. Ara bé, tampoc no pot defugir la seva funció de seguiment sobre l'execució de les actuacions necessàries perquè es compleixin els criteris d'accessibilitat. L'objectiu és que l'accessibilitat quedi assegurada en tot el recorregut, des de l'arribada a l'estació fins a l'accés al tren, passant per l'estació, les andanes i els elements essencials del servei, com les pantalles informatives, les pàgines web o la megafonia.

Pel que fa al servei de **metro**, la Generalitat de Catalunya, per mitjà del Departament de Territori, sí que és competent per a l'estudi, planificació i execució de l'adaptació de les estacions. En aquest sentit, se'ns ha informat que es treballa amb l'horitzó 2025 per a la plena adaptació de les estacions de metro. De les 163 estacions de la xarxa de metro, 152 estan adaptades.

Estacions de metro que no són accessibles:

- ▶ L1: Espanya, Plaça de Sants, Urquinaona i Clot
- ▶ L3: Espanya
- ▶ L4: Verdaguer, Urquinaona i Ciutadella - Vila Olímpica
- ▶ L5: Maragall, Verdaguer i Plaça de Sants

Connexions que no estan adaptades:

- ▶ Passeig de Gràcia: no és accessible el transbordament des de l'L2 i l'L4 de metro fins a l'L3 i Rodalies, i a la inversa.
- ▶ Catalunya: la connexió que uneix l'L1 i Rodalies amb l'L3 i els FGC tampoc no està adaptada.
- ▶ Clot: pendent de fer accessible l'enllaç de l'L1 amb l'L2.

Quant a l'autobús, arran de les actuacions de la nostra institució sobre el compliment de les condicions d'accessibilitat del servei metropolità, el 2023 l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB) va aprovar el Pla estratègic d'accessibilitat del bus metropolità 2023-2027. Així, l'Administració metropolitana disposa per fi d'un instrument per ordenar i planificar els projectes que han de permetre l'accessibilitat universal a la xarxa del bus metropolità. Aquesta xarxa abasta des de les rampes d'accés al bus, als elements informatius (pantalles, megafonia) i les marquesines.

La regulació de l'accés al bus amb escúters de mobilitat ha estat objecte d'estudi per la institució del Síndic

En el marc d'un conveni signat entre la Generalitat de Catalunya, l'Ajuntament de Barcelona, l'AMB i Transports Metropolitans de Barcelona, el 2017 es va iniciar una prova pilot per poder accedir amb escúters de mobilitat a les línies de bus i metro. Per fer-ho, cal estar empadronat als 21 municipis metropolitans, acreditar la necessitat de l'escúter de mobilitat i complir les condicions de seguretat i maniobrabilitat estipulades.

Aquesta prova pilot, que deixa fora tothom que viu fora de l'àmbit metropolità, finalitzarà quan entri en vigor el nou Codi d'accessibilitat de Catalunya, aprovat pel Decret 209/2023, de 28 de novembre. El nou Codi d'accessibilitat disposa que s'ha de desenvolupar per ordre el model de targeta, el procediment per tramitar-la, el termini de validesa i les causes de revocació, així com les característiques del registre de vehicles habilitats i l'òrgan gestor. De moment, l'annex 4b del Codi determina que l'acreditació que la persona usuària i el vehicle reuneixen les condicions per accedir a l'autobús s'ha de fer amb una targeta que identifiqui el model de l'escúter de mobilitat amb què es podrà accedir al transport públic. La institució del Síndic farà seguiment d'aquest assumpte per vetllar que no es dilati en el temps la posada en marxa d'aquest nou sistema.

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

Retards, desinformació, impuntualitat, desatenció, incivisme, avaries, frustració o cansament són paraules que van associades a moltes de les queixes que la institució del Síndic rep amb relació al transport públic, principalment sobre el transport ferroviari de Rodalies i Regionals, però també sobre el transport interurbà amb autobus.

A Rodalies, durant 2023, s'han executat obres importants de millora de la xarxa que han implicat el tall temporal de diversos trams de vies; per exemple, a l'R4 entre

Martorell i Castellbisbal, o a l'R3 entre Parets del Vallès i la Garriga. La posada en marxa d'un servei d'autobusos per garantir el transport alternatiu per carretera en els trams de via afectats és un recurs imprescindible, però moltes queixes han denunciat que és del tot insuficient. Un o diversos autocars difícilment poden assumir la capacitat de passatgers o el temps de viatge (per la congestió del trànsit per carretera) que un comboi de ferrocarril que funciona normalment.

Ara bé, més enllà de les incidències per les obres en curs, s'han mantingut els problemes puntuals que sovint afecten les diverses línies de Rodalies i Regionals, i que causen un notable trasbals a les persones afectades. També cal destacar algunes avaries de gran abast, com la que va afectar l'R2 Sud el 2 de maig de 2023 a l'estació de Gavà. En aquest cas, es va malmetre el sistema de senyalització entre el Prat de Llobregat i Castelldefels durant diversos dies i es va haver de reduir el nombre de trens que podien circular; per tant, va caldre reprogramar el servei de l'R2 Sud, però també de les línies de mitja distància que circulen per les mateixes vies (R13, R14, R15, R16 i R17).

En totes aquestes situacions, la institució del Síndic recorda que els transports són un servei bàsic i que el Codi de consum de Catalunya identifica uns col·lectius d'especial protecció en les relacions de consum, com ara els infants i els adolescents, les persones grans, les persones malaltes, les persones amb discapacitat i qualsevol altre col·lectiu en situació d'inferioritat o indefensió especials. Els consumidors són titulars d'uns drets (els usuaris dels serveis ferroviaris també) i, per tant, tenen dret a la protecció de la seva salut i seguretat, dels seus interessos econòmics i socials i, òbviament, a la indemnització i reparació de danys soferts i a la seva protecció jurídica, administrativa i tècnica.

La reparació dels perjudicis que les avaries ferroviàries provoquen als usuaris, bé sigui en forma de devolució de l'import del bitllet o d'un altre tipus, és un element cabdal per a la institució del Síndic. El 2016 la institució del Síndic va presentar al Parlament de Catalunya l'*Informe sobre els drets de les persones als serveis ferroviaris de Catalunya*, que incloïa fins a 75 mesures per garantir els drets dels passatgers a un servei de qualitat. Entre aquestes mesures, es recollia la "d'establir un sistema de compensació pels retards que sigui comú a totes les empreses operadores de ferrocarril a Catalunya", una recomanació plenament vigent a data d'avui.

Als FGC, davant un retard superior a 40 minuts, es té dret a un títol de transport igual al trajecte efectuat. Tanmateix, a Rodalies, són 15 minuts: si el retard és superior a 15 min quan s'arriba a destinació, s'aplica l'anomenada Devolució Xpress que dona dret a obtenir un bitllet de la mateixa categoria del tren del viatge afectat.

L'ATM ha prohibit l'accés de patinets i altres vehicles de mobilitat personal (VMP) a estacions, vagons i busos, i s'ha fet per seguretat

El febrer de 2023 es va prohibir de manera provisional que els VMP accedissin a estacions, vagons i autobusos, i l'octubre de 2023 la prohibició va esdevenir indefinida perquè l'ATM considera que la regulació aplicable als VMP no aporta garanties de seguretat per permetre la seva presència al transport públic. Val a dir que els mitjans de comunicació s'han fet ampli ressò de l'explosió de les bateries de patinets elèctrics en un vagó d'FGC el novembre de 2022 i un vagó del metro de Madrid l'octubre de 2023.

Aquestes mancances de fiabilitat també es constaten en transport interurbà d'autobusos

En transport interurbà d'autobusos, són nombroses les queixes perquè els vehicles no són suficients per a tots els passatgers que esperen a la parada; perquè no es compleixen els horaris previstos; perquè les freqüències de pas sovint es veuen alterades, o perquè cal viatjar dret, al passadís de l'autocar, quan va ple. Solen queixes referides a trajectes amb origen a Vilafranca del Penedès, Mataró, Manresa, Vilanova i la Geltrú o Badia del Vallès, per citar-ne alguns exemples.

El 74 % de les queixes sobre autobusos interurbans en denuncien la freqüència i els horaris.

El sistema de transport interurbà és competència de la Generalitat de Catalunya i és operat per empreses privades en règim de concessió (per exemple, Moventis, Sagalés, Plana o Teisa). Hi ha qui afirma que el model ha quedat antiquat i que, per això, pateix els problemes esmentats, que s'agreugen quan un notable percentatge de viatgers de Rodalies decideix passar-se a l'autobús per les incidències freqüents o els talls temporals de les vies per obres. En qualsevol cas, el Departament de Territori ha anunciat que dissenyarà un nou model de transport interurbà per carretera més eficient i sostenible, tenint present que uns 70,6 milions de passatgers a l'any que fan servir una xarxa que arriba pràcticament a tots els municipis de Catalunya, amb 849 línies i 1.483 vehicles.

El 33 % de les queixes en matèria de transport afecten els autobusos interurbans.

Finalment, en l'àmbit municipal, algunes queixes posen de manifest la insuficiència del servei d'autobús en certes parts dels municipis (normalment, urbanitzacions o nuclis aïllats) o durant certs dies de la setmana. En aquest sentit, cal tenir present que la legislació de règim local determina que només estan obligats a prestar el servei de transport públic urbà els municipis que superen els 50.000 habitants.



Recomanació principal

El Síndic de Greuges demana al Departament de Territori i a les administracions locals promoure una planificació urbanística que tingui en compte les necessitats i els drets de les persones, i més específicament:

■ Planificació urbanística d'entorns habitables i sostenibles

- ▶ Vetllar perquè el desenvolupament de projectes urbanístics respongui a les previsions demogràfiques i a les necessitats reals.
- ▶ Garantir l'avaluació ambiental dels plans i projectes que puguin tenir efectes significatius sobre el medi ambient, sense que sigui un simple acte administratiu formal.
- ▶ Prioritzar la regeneració i la rehabilitació dels barris existents, tenint en compte els buits urbans, i la compactació de les ciutats a través d'instruments creatius per dignificar i dotar de serveis els assentaments amb dèficits urbanístics.
- ▶ Afavorir en el planejament i el policentrisme, i fomentar la localització més o menys homogènia de serveis bàsics, equipaments, oportunitats d'ocupació, etcètera.
- ▶ Evitar que les actuacions urbanístiques amb renovació i dotació d'infraestructures es tradueixin en revaloritzacions que expulsin les persones amb rendes més baixes.
- ▶ Promoure la pacificació de la convivència en l'ús i el gaudi dels espais comuns.
- ▶ Millorar les condicions d'il·luminació, el disseny i el mobiliari urbà.
- ▶ Sancionar les conductes que malmetin la convivència sense estigmatitzar ningú per raó de sexe, edat, raça o estatus econòmic.
- ▶ Promoure i garantir la participació de tothom en l'elaboració dels instruments de planejament i en els projectes.

■ Millora de la convivència a la ciutat

- ▶ Vetllar perquè l'Administració faciliti espais de diàleg entre les parts implicades per tractar conflictes en barris o zones amb excés de locals d'oci nocturn o amb establiments que ocasionen problemes de convivència greus als veïns.
- ▶ Vetllar perquè el Departament d'Interior modifiqui els horaris dels establiments públics i les activitats recreatives (Ordre INT/358/2011, de 19 de desembre) per fer-los compatibles amb el descans dels veïns, sobretot en aquelles zones on conviuen locals d'oci nocturn i veïns.

- ▶ Potenciar la figura de l'agent cívic en els municipis, com a eina per promoure i millorar la convivència a l'espai públic i el respecte en l'ús dels espais compartits a les ciutats. La presència d'agents cívics, a banda d'informativa, també pot tenir una vessant dissuasiva per a certes conductes inadequades que, per desconeixement o no, estan incorporades en el dia a dia de la ciutadania.
- ▶ Vetllar perquè els ajuntaments duguin a terme campanyes informatives sobre les normes de convivència en general a través d'hostals, albergs i habitatges d'ús turístic, de manera que també arribin als visitants dels municipis i ciutats.

■ Promoció del transport públic assequible, accessible i fiable

- ▶ Mantenir els ajuts i les reduccions del preu del transport públic més enllà del 31 de desembre de 2023 perquè sigui assequible per a tothom, i treballar per l'homogeneïtzació de la tarifació social aprofitant la implementació de la T-Mobilitat.
- ▶ Garantir l'accessibilitat del transport públic a tothom, especialment arran de l'aprovació del nou Codi d'accessibilitat de Catalunya.
- ▶ Treballar per assegurar la fiabilitat del transport públic i la resolució àgil de les incidències que l'afectin, tot informant adequadament les persones usuàries i compensant-les pels retards.

Mobilitat i transport

Dades de l'informe anual 2023



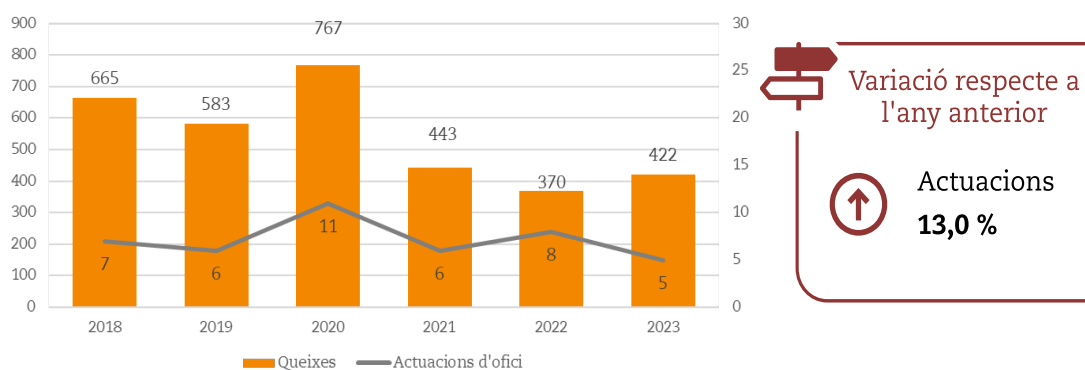
772 actuacions

422 (59,7 %)
Queixes

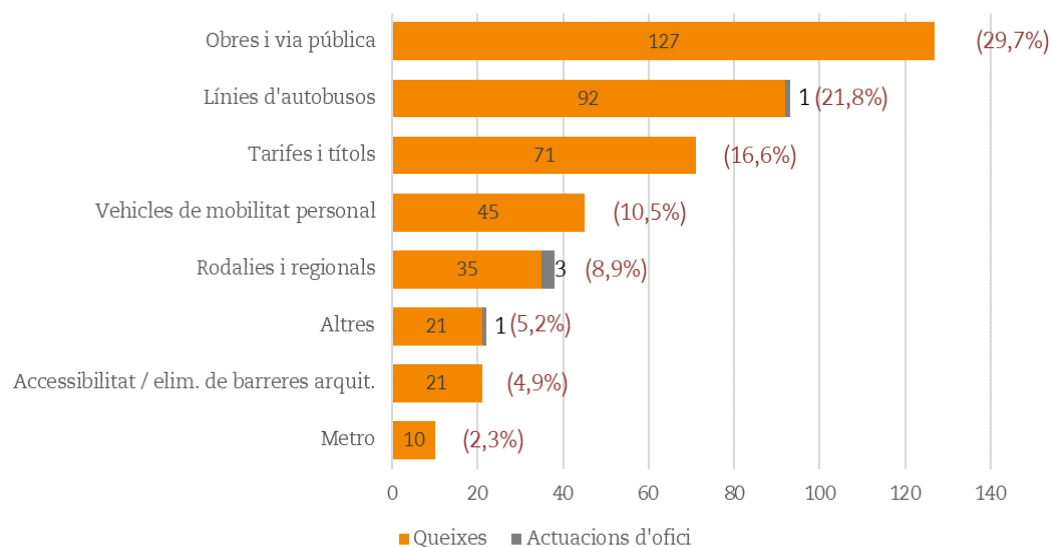
345 (44,7 %)
Consultes

5 (0,6 %)
Actuacions d'ofici

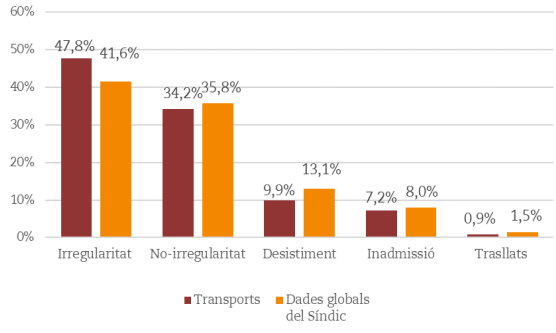
Evolució de les queixes i actuacions d'ofici



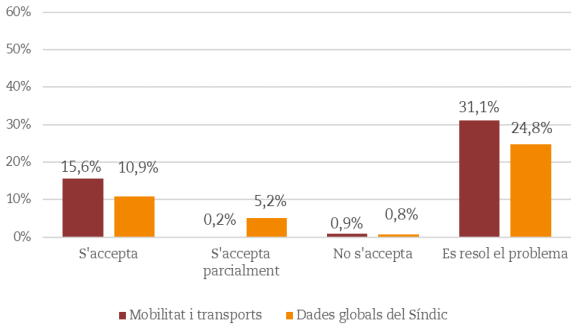
Queixes i actuacions d'ofici per tema



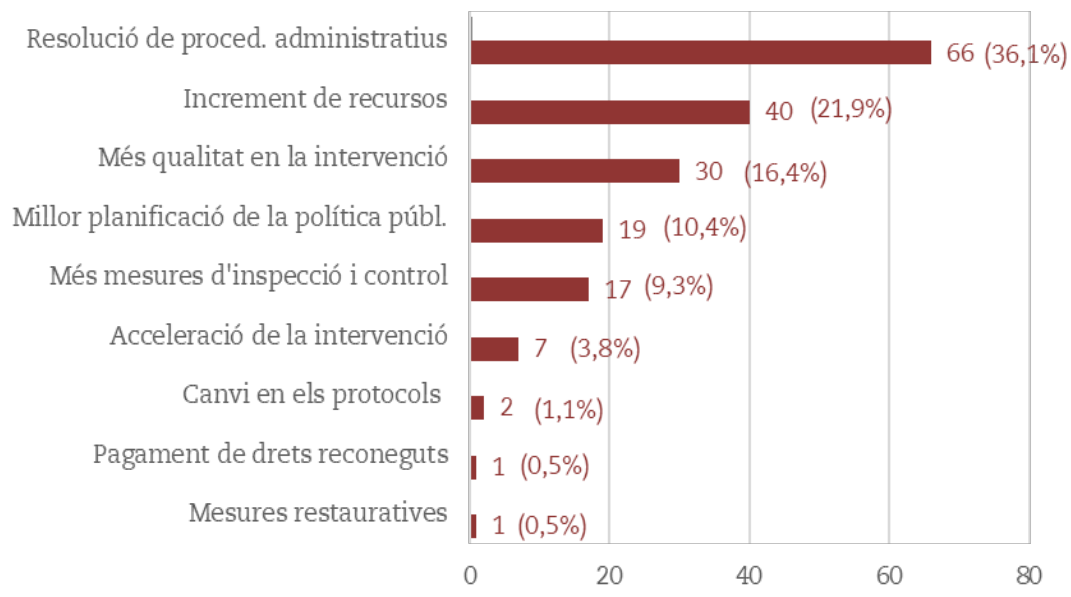
Finalització de les queixes i actuacions d'ofici tramitades el 2023



Acceptació de la resolució de les queixes i actuacions d'ofici tramitades el 2023



Compliment dels suggeriments fets pel Síndic de Greuges durant el 2023

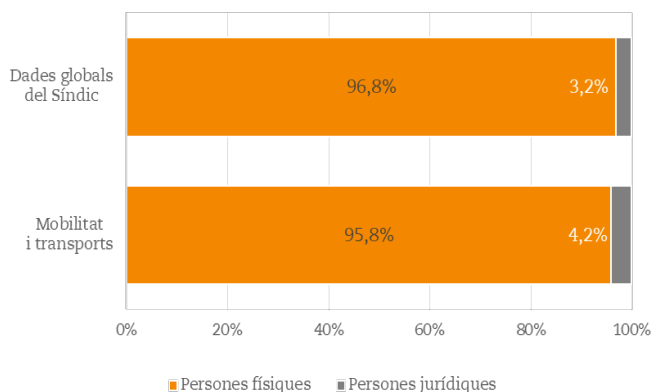


Actuacions transformadores

- ✓ El maig del 2023 l'AMB va aprovar el Pla estratègic d'accessibilitat del bus metropolità 2023-2027 a instàncies del Síndic.

Dades sociodemogràfiques de les persones que han presentat queixa

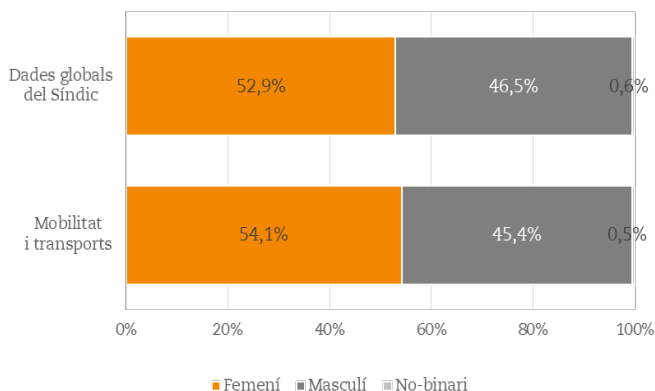
Tipologia de persones



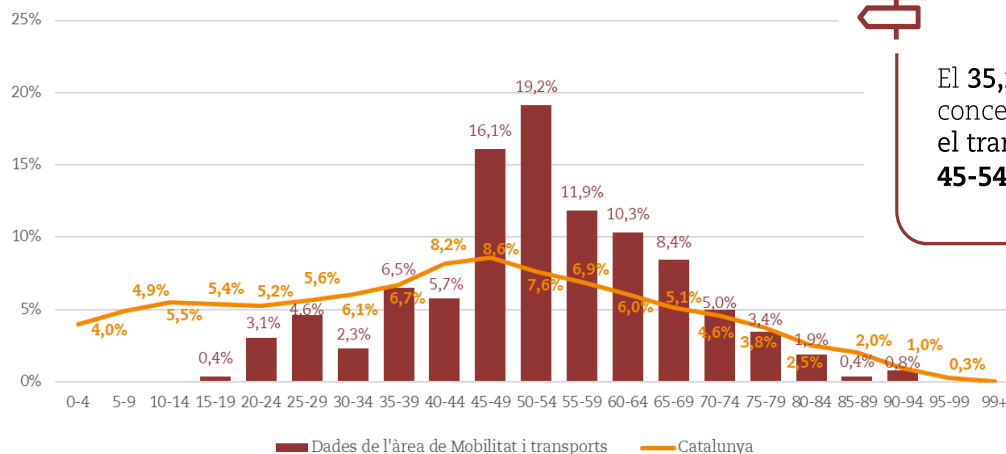
Persones físiques Per gènere



388 persones s'han adreçat a la institució



Persones físiques Per edat



El 35,2 % es concentra en el tram entre 45-54 anys

2.9. Lluita contra el canvi climàtic: cap un país mediant ambientalment sostenible

D'un model de creixement desmesurat i d'esquenes als costos ambientals a un model de desenvolupament sostenible i respectuós amb els drets de les persones

L'increment de la producció i del consum arran del creixement demogràfic i la utilització d'un model que ha avantposat el progrés econòmic a qualsevol impacte mediambiental a escala global han augmentat l'ús de combustibles fòssils, la generació de residus i l'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle, entre d'altres. Aquests són alguns dels factors que han propiciat el canvi climàtic.

Aquest canvi climàtic per efecte de l'activitat humana ha provocat, per la seva banda, l'increment de la temperatura de la Terra i la modificació d'altres variables del clima. Fenòmens meteorològics com sequeres, inundacions, onades de calor, nevades i temporals són alguns exemples d'aquest impacte. A Catalunya, els temporals Dana (2019), Glòria (2020) o Filomena (2021) van ocasionar grans inundacions i van precedir l'actual context, marcat per una sequera extrema.

L'Agenda 2030 de Nacions Unides per al Desenvolupament Sostenible exigeix prendre mesures per combatre el canvi climàtic, amb els objectius de desenvolupament sostenible (ODS). És important reduir les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle (ODS 13), millorar l'eficiència energètica i augmentar la proporció d'energies renovables (ODS 7 referent a l'accés a una energia assequible, segura, sostenible i moderna per a totes les persones), com també reduir la generació de residus (ODS 12, referent a modalitats de consum i producció sostenibles).

Davant els efectes del canvi climàtic sobre la vida de les persones, a més, cal garantir la disponibilitat i una gestió sostenible de l'aigua i de les condicions de sanejament per a totes les persones (ODS 6), d'acord amb el reconeixement de Nacions Unides del dret a l'aigua potable i al sanejament com un dret humà essencial. Tothom té dret a disposar d'aigua suficient, salubre, acceptable, accessible i assequible per a l'ús personal i domèstic. L'aigua és un bé essencial per a la vida, però alhora és un recurs limitat que cal preservar. Per això, la gestió sostenible de l'aigua és clau per al desenvolupament i el benestar de la societat.

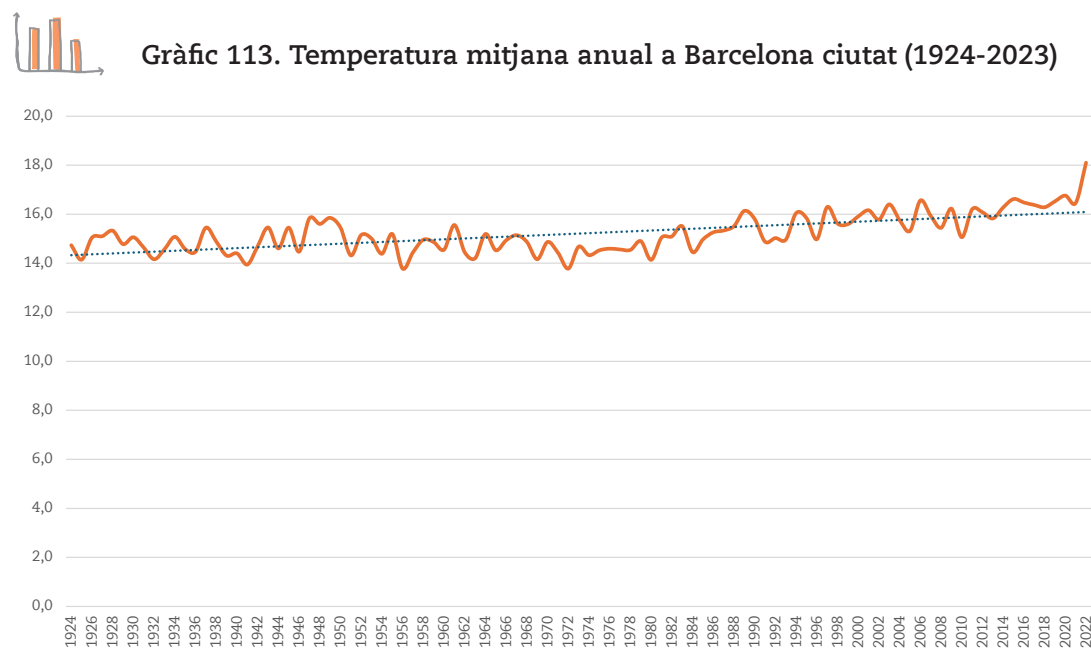
Cal promoure un model de desenvolupament que integri en totes les polítiques públiques mesures de mitigació als efectes del canvi climàtic.

2.9.1. Gestió de l'aigua en un context de sequera: cap a la consolidació del dret a l'aigua

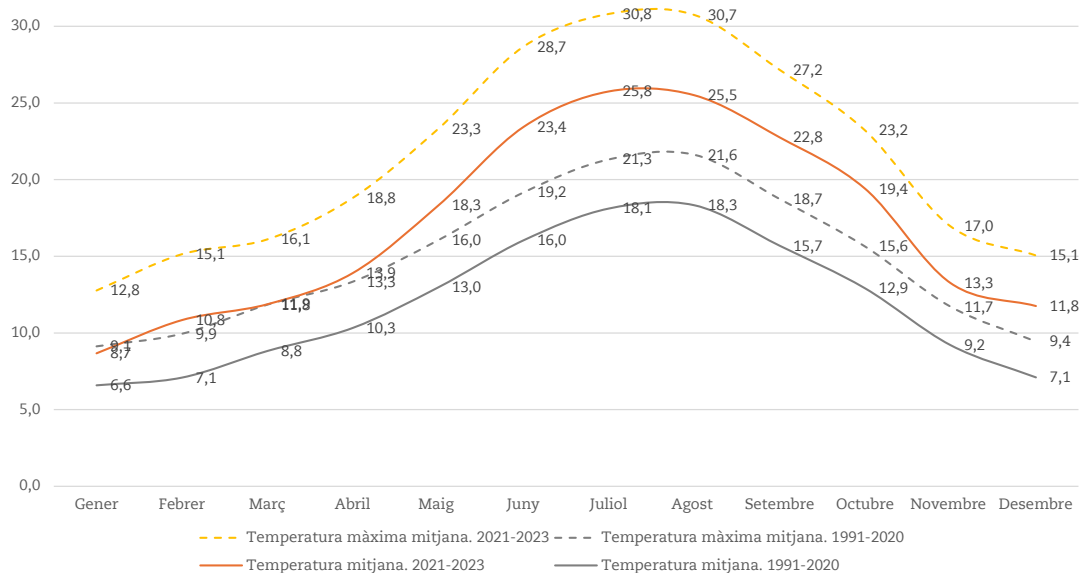
Des de 1950, la temperatura mitjana de Catalunya ha augmentat 1,8 °C: 2022 i 2023 han estat els anys més càlids

Segons el Servei Meteorològic de Catalunya, la temperatura mitjana anual en el període 1950-2022 ha augmentat a un ritme de +0,25 °C per decenni de manera homogènia en el territori. L'increment ha estat més accentuat en el període estival, amb +0,36 °C per decenni. La mitjana anual de la temperatura màxima ha augmentat a un ritme de +0,30 °C/decenni en aquest mateix període.

Si prenem com a referència la temperatura mitjana anual a la ciutat de Barcelona, l'any 1924 aquesta va ser de 14,7 °C, mentre que l'any 2022 ha passat a ser de 18,1 °C (gràfic 113). De fet, el 2022 va ser l'any més càlid a Catalunya, com a mínim des del 1950. Si prenem com a referència el mes d'agost, la temperatura mitjana en el període 1991-2020 ha estat de 18,1 °C, mentre que la mitjana 2021-2023 se situa en 25,8 °C (gràfic 114). L'agost de 2022 i 2023 han estat uns dels mesos més càlids de les darreres dècades.



Gràfic 114. Temperatura mitjana i màxima mensual a Barcelona ciutat (1991-2023)



Font. Servei Meteorològic de Catalunya. Observatori Fabra.

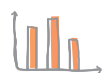
Nota. Les dades del període 2021-2023 no inclouen el darrer quadrimestre de 2023.

En quatre dècades la temperatura de l'aigua del mar ha augmentat entre 1 i 3 graus en funció de l'època de l'any

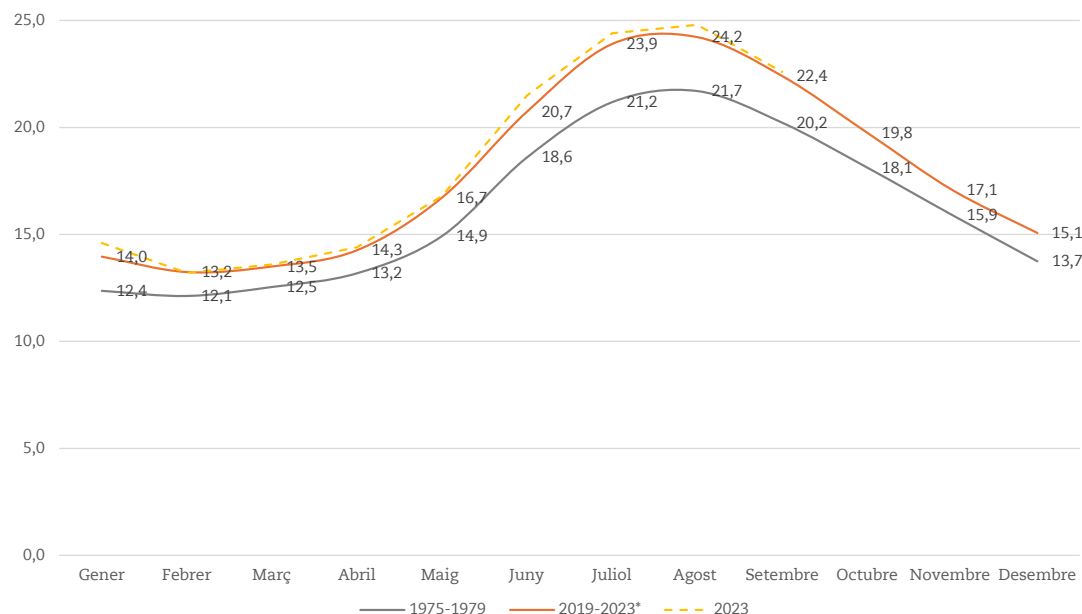
Un dels indicadors emprats per mesurar l'escalfament global és la temperatura de l'aigua del mar. Prenent com a referència la mitjana el quinquenni 2019-2023, la temperatura de l'aigua del mar és prop de 2 °C més alta que la del quinquenni 1975-1979 (gràfic 115).

D'acord amb el Servei Meteorològic de Catalunya, la temperatura mitjana anual de l'aigua superficial a Catalunya (l'Estartit) el 2022 ha estat la més elevada des de 1974, com a mínim, amb 18,3 °C. Cal tenir present que en el quinquenni 1975-1979 la temperatura mitjana era de 16,2 °C.

Pel que fa al nivell del mar, ha augmentat des del 1990 a un ritme de +3,0 cm per decenni (uns 10 cm d'increment total), i es deu a l'escalfament global.



Gràfic 115. Temperatura del mar a Catalunya (1975-2023)



Font. Servei Català de Meteorologia.

Nota. Les dades corresponents al període 2019-2023 no inclouen les dades del darrer trimestre de 2023. Les dades es prenen regularment a dues milles marines endins del port de l'Estartit, a 20 metres de profunditat.

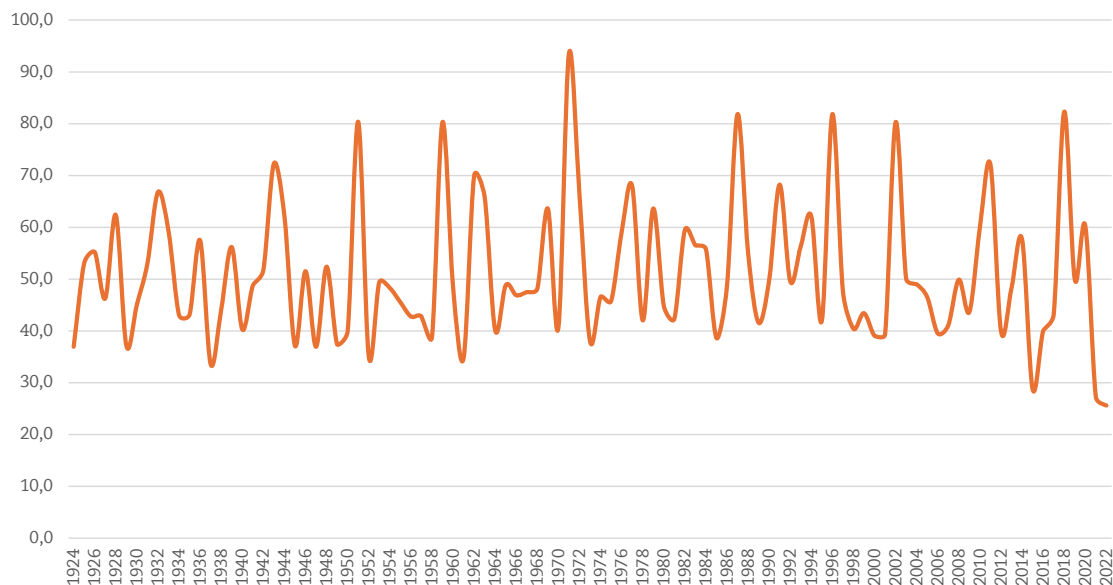
El període 2022-2023 ha estat un dels més secs a gran part de Catalunya en els darrers vint anys

A Catalunya l'increment de la temperatura mitjana ha anat acompanyat en les darreres dècades de la modificació dels patrons de precipitació, sobretot a l'estiu. Han augmentat les zones amb baixa precipitació durant tot l'any i, a l'estiu, la precipitació ha minvant lleugerament de manera generalitzada, tot i la gran variabilitat interna. La tendència de la precipitació acumulada anual per al conjunt de Catalunya ha estat de $-1,9$ %/decenni per al període 1950-2022 (-90 mm). A l'estiu, aquesta reducció ha estat de $-4,9$ %/decenni (-48 mm).

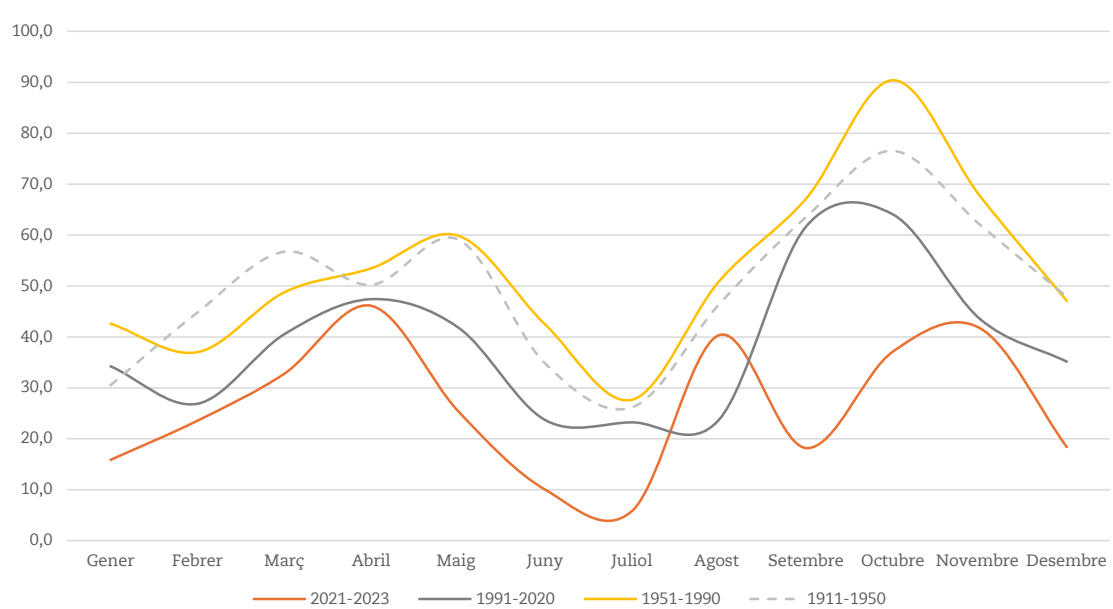
Aquesta tendència de llarg recorregut s'ha accentuat en els darrers dos anys. El període 2022-2023 ha estat un més secs a gran part de Catalunya des de l'any 2000. A la ciutat de Barcelona, per exemple, ha estat el més sec dels darrers 110 anys (gràfics 116 i 117) i en el cas de Figueres, el més sec des del 1950.

A gairebé la meitat de la superfície de Catalunya –a la major part del litoral i prelitoral i zones interiors de la depressió Central, Ponent i el Pirineu– la precipitació ha tingut valors inferiors al 70 % de la mitjana climàtica de 1991-2020. Només en un 5 % de la superfície, la precipitació ha estat normal.

Gràfic 116. Precipitació mitjana anual a Barcelona ciutat (1924-2023)

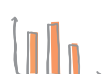


Gràfic 117. Precipitació mitjana mensual a Barcelona ciutat (1911-2023)

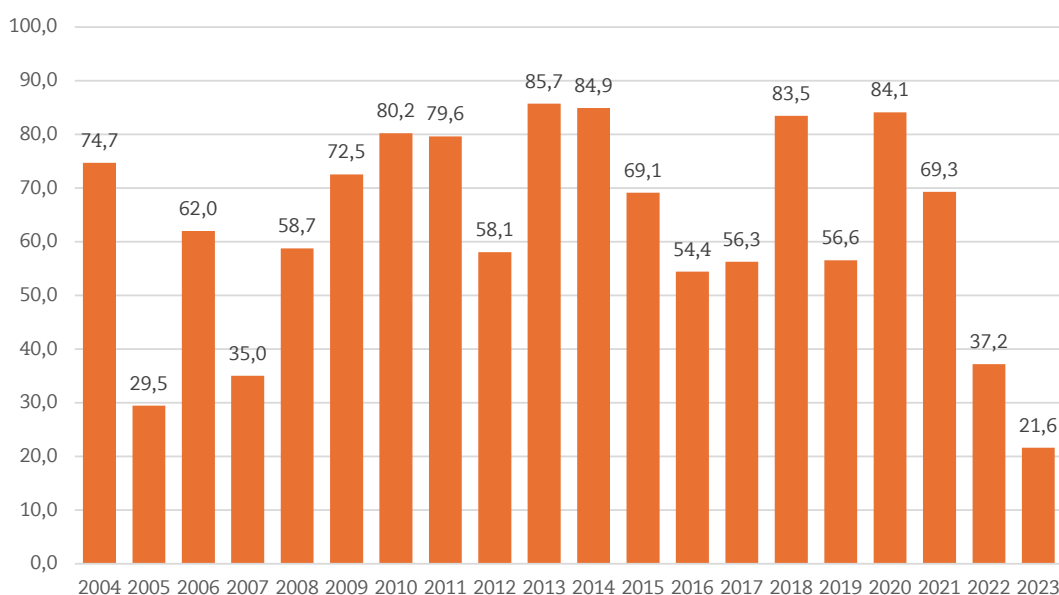


El 2023 la reserva d'aigua als embassaments té els valors més baixos de les dues darreres dècades

La baixa pluviometria ha reduït la reserva d'aigua dels embassaments. L'octubre de 2023 ja es trobava al 21,6 %, la xifra més baixa de les dues darreres dècades (gràfic 118) i el desembre de 2023 ja se situava al 18 %.



Gràfic 118. Volum dels embassaments catalans (%) amb capacitat superior a 2 hm³ (2004-2023)



Font. Agència Catalana de l'Aigua.

Nota. La dada de 2023 correspon a l'1 d'octubre.

El Govern ha impulsat mesures d'emergència per la sequera, però són insuficients atesa la manca de precipitacions

La reducció de les precipitacions, l'increment de la temperatura, l'augment i la intensitat dels fenòmens climàtics, com ara la sequera i les pluges torrencials, són impactes directes del canvi climàtic que incideixen en la disponibilitat i la qualitat de l'aigua per al consum humà.

Des de finals de 2020, s'està registrant a Catalunya un llarg període de sequera. Per fer-hi front, el Govern de la Generalitat de Catalunya va aprovar el Pla especial d'actuació en situació d'alerta i eventual sequera (PES), per mitjà de l'Acord GOV/1/2020, de 8 de gener. Aquest pla inclou regles d'explotació dels sistemes, i les mesures que cal aplicar en relació amb el domini públic hidràulic, amb l'objectiu de minimitzar els efectes dels episodis de sequera i garantir l'abastament d'aigua en la mesura del possible.

Malgrat la implantació de les mesures previstes al Pla especial, amb les restriccions imposades no n'hi ha prou per superar la situació de sequera

Durant el 2023, s'han aprovat el Decret llei 1/2023, del 28 de febrer, pel qual s'estableixen mesures extraordinàries i urgents per a fer front a la situació de sequera excepcional en l'àmbit del districte de conca fluvial de Catalunya, i la Llei 9/2023, de 19 de maig, de mesures extraordinàries i urgents per afrontar la situació de sequera excepcional a Catalunya. A més, davant l'agreujament de la sequera i abans d'arribar al llindar d'emergència –que comporta les restriccions més crítiques amb un impacte directe sobre la vida de les persones i l'economia–, el 24 de novembre de 2023 es va fer públic l'Acord del Consell d'Administració de l'Agència Catalana de l'Aigua, pel qual s'intensifiquen determinades mesures en escenari d'excepcionalitat per sequera a les unitats d'explotació dels embassaments Ter-Llobregat, embassaments Llobregat i embassaments Ter, d'acord amb el Pla especial d'actuació en situació d'alerta i eventual sequera. **El gener de 2024, quan es redacta aquest document, el Govern ha establert mesures de restricció per a la fase d'emergència per sequera.**

Les entitats locals, com a titulars del servei de subministrament d'aigua, són responsables d'aplicar les mesures d'estalvi d'aigua acordades per l'ACA

Els municipis amb una població empadronada igual o superior a 20.000 habitants han hagut d'elaborar un Pla d'emergència en situacions de sequera i presentar-lo a l'Agència Catalana de l'Aigua (ACA) en un termini de sis mesos a partir de l'entrada en vigor del PES. En aquests plans, els ajuntaments han de definir unes mesures específiques que ha d'aplicar cada municipi en funció de l'activació dels diferents escenaris de sequera (prealerta, alerta, excepcionalitat i emergència), a més de garantir el compliment de les dotacions màximes establertes al PES.

Dels 947 municipis de Catalunya, 67 tenen més de 20.000 habitants i han de tenir un pla d'emergència (concentren el 70 % de la població de Catalunya). **El novembre de 2023, però, d'aquests municipis, encara n'hi ha 13 que tenen un pla d'emergència desfavorable i 5 que l'estan tramitant.**



Resolucions del Síndic de Greuges que s'han complert

El Síndic de Greuges contribueix a garantir el dret a accedir a la informació sobre la sequera i la gestió de l'aigua

El gener de 2023, aquesta institució va fer dues recomanacions al Departament d'Acció Climàtica, Alimentació i Agenda Rural de la Generalitat de Catalunya. D'una banda, que **el portal de la sequera de l'ACA esdevingués un punt principal i de referència per a la ciutadania per a la informació sobre sequeres a Catalunya**, tant de les conques internes gestionades per l'ACA com de la part catalana de la conca de l'Ebre que gestiona la Confederació Hidrogràfica de l'Ebre (CHE). D'altra banda, que en el portal s'inclogués informació actualitzada sobre el següent:

- ▶ **Municipis amb plans d'emergència per sequera (amb enllaç al contingut o webs on estiguin publicats) i municipis que encara no els han aprovat (amb informació sobre l'estat d'elaboració i el calendari).**
- ▶ **Municipis i embassaments de la part catalana de la conca de l'Ebre que gestiona la CHE, i plans d'emergència per sequera o estat en què es troba l'elaboració o aprovació.**

Finalment, el Departament ha habilitat un enllaç sobre la sequera a les conques compartides amb la CHE i un llistat amb l'estat de tramitació de l'informe de l'Agència (informe favorable / desfavorable / pla no presentat / elaboració de l'informe en tràmit).

S'ha avançat, així, en la publicitat activa i en la **garantia del dret de la ciutadania a accedir a la informació** en matèria d'aigua, d'acord amb la legislació sobre el dret d'accés a la informació en matèria de medi ambient.

Considerem imprescindible que **els ajuntaments facin difusió dels plans d'emergència entre la ciutadania per mitjans i canals diversos** (web, sessions informatives, etc.).

La instal·lació de comptadors individuals d'aigua i els sistemes de telelectura milloren el control del consum i la distribució equilibrada del pagament

El 28 % de les queixes sobre consum d'aigua es deuen a problemes de mesurament i subministrament.

Per controlar el consum tots els municipis han de disposar de dades reals sobre el volum d'aigua que es consumeix, amb independència de la ubicació del municipi, la disposició en aquell municipi del recurs hídic, el nombre d'habitants o l'obligació de disposar de pla d'emergència per sequera. Tanmateix, hi ha una setantena de municipis a Catalunya que no tenen comptadors als immobles i s'han rebut queixes que posen de manifest aquesta situació.

En el marc de les queixes rebudes, alguns municipis han al·legat dificultats per complir el suggeriment d'instal·lar comptadors individuals per problemes tècnics i, sobretot, de finançament. La Generalitat ha de promoure les actuacions necessàries per pal·liar els dèficits i desequilibris hídrics. En aquest context, **l'ACA ha d'impulsar les mesures adients de col·laboració i assistència amb els ens locals perquè tots els municipis tinguin dades reals d'ús de l'aigua, mitjançant la instal·lació d'aparells de mesura on no n'hi hagi.**

A més, cal **implantar el sistema de telelectura dels comptadors d'aigua a tots els municipis.** Aquesta tecnologia permet controlar millor el consum d'aigua, ja que facilita dades en temps quasi real, fet que permet detectar sobreconsums i fuites, entre d'altres anomalies. També aporta dades per adaptar la producció d'aigua potable a la demanda i per adoptar mesures d'optimització del consum.

Per exemple, hem rebut queixes en què la persona interessada no va ser conscient que tenia una fuga fins que va rebre la factura d'aigua. **Cal, doncs, que les entitats subministradores actuïn de manera immediata per minimitzar el malbaratament d'aigua.** La telelectura permet detectar situacions de fuga o sobreconsum d'aigua, i **les entitats subministradores han d'alertar immediatament els abonats en situació de sobreconsum.**

A més, hem rebut queixes que posen de manifest que el servei domiciliari d'aigua no es presta de manera regular per manca de disponibilitat d'aigua, però hi ha pèrdues d'aigua en la xarxa municipal. La necessitat de minimitzar les pèrdues d'aigua a la xarxa s'ha de garantir tant en les instal·lacions particulars com en la xarxa de titularitat municipal. En aquest sentit, **l'Administració ha de ser especialment diligent per tenir cura de les xarxes públiques i actuar amb celeritat davant de qualsevol situació de fuga o malbaratament d'aigua.**

Cal garantir un servei d'aigua assequible per a tothom que tingui un consum responsable

La gestió de la sequera comporta la necessitat d'inversions per garantir el servei de subministrament d'aigua a la població, i el cost d'aquestes inversions impacta sobre el cost del servei i, en conseqüència, sobre el preu de l'aigua. D'acord amb la Directiva marc de l'aigua, en el moment d'establir el preu de l'aigua cal tenir en compte el principi de la recuperació dels costos dels serveis del cicle de l'aigua. Tanmateix, també cal tenir en compte que el servei de subministrament d'aigua és un servei bàsic i essencial, i cal garantir que sigui assequible per a tothom.

Vetllar perquè es garanteixi l'assequibilitat de la factura de l'aigua és imprescindible davant del context en què ens trobem de necessitat d'inversions i de l'increment anunciat de l'import de les factures en molts municipis de Catalunya per al proper exercici.

Actualment, en general, els preus de l'aigua ja tenen una estructura tarifària progressiva, és a dir, com més consum hi ha, més elevat és el preu. Aquesta progressivitat de la tarifa és imprescindible per incentivar l'estalvi de l'aigua i, en conseqüència, per fomentar l'ús sostenible del recurs. Per tant, és necessari que sigui així tant per usos domèstics com també per usos industrials o assimilables. En el context en què ens trobem, cal bonificar el consum que es pugui entendre com a vital i penalitzar el consum desproporcionat amb una tarifa molt més elevada. Aquesta estructura, a més, ha d'anar acompanyada de **l'ofertament de tarifes socials i ajuts als col·lectius vulnerables per garantir l'accés al recurs**.

També cal tenir en compte que a la factura de l'aigua hi podem trobar diversos conceptes: d'una banda, els imports que serveixen per finançar els serveis relacionats amb el cicle de l'aigua (subministrament en baixa, clavegueram i cànon de l'aigua); i, de l'altra, conceptes que no tenen relació amb el cicle de l'aigua, però que en alguns municipis es recapten en la factura de l'aigua per eficiència de gestió i recaptació de tributs. És el cas de la taxa del servei de recollida d'escombraries.

En aquest sentit, aquesta institució considera que caldria excloure de les factures d'aigua els conceptes que no formen part del cicle hídric, ja que dificulten la comprensió de quin és el preu del servei d'aigua. En aquest sentit, cal recordar que **s'ha de garantir una clara comprensió de totes les factures i incloure la justificació dels preus que s'hi apliquin**. També, cal que tots els missatges informatius de les factures continguin informació útil i rellevant, i que **siguin visualment perceptibles**.

Aquesta transparència i justificació dels preus s'ha de garantir tant en les factures periòdiques de consum com en les factures per l'alta en el servei i per tots els conceptes que hi estiguin relacionats. En aquest sentit, el Síndic ha demanat que s'habiliti un espai en les webs de les administracions i de les entitats subministradores on s'informi de tots els preus del cost de subministrament d'aigua i serveis relacionats, com ara el preu d'alta del servei. Els **preus** del servei de subministrament han de ser **assequibles, transparents, justificats i ajustats als períodes de consum real**.

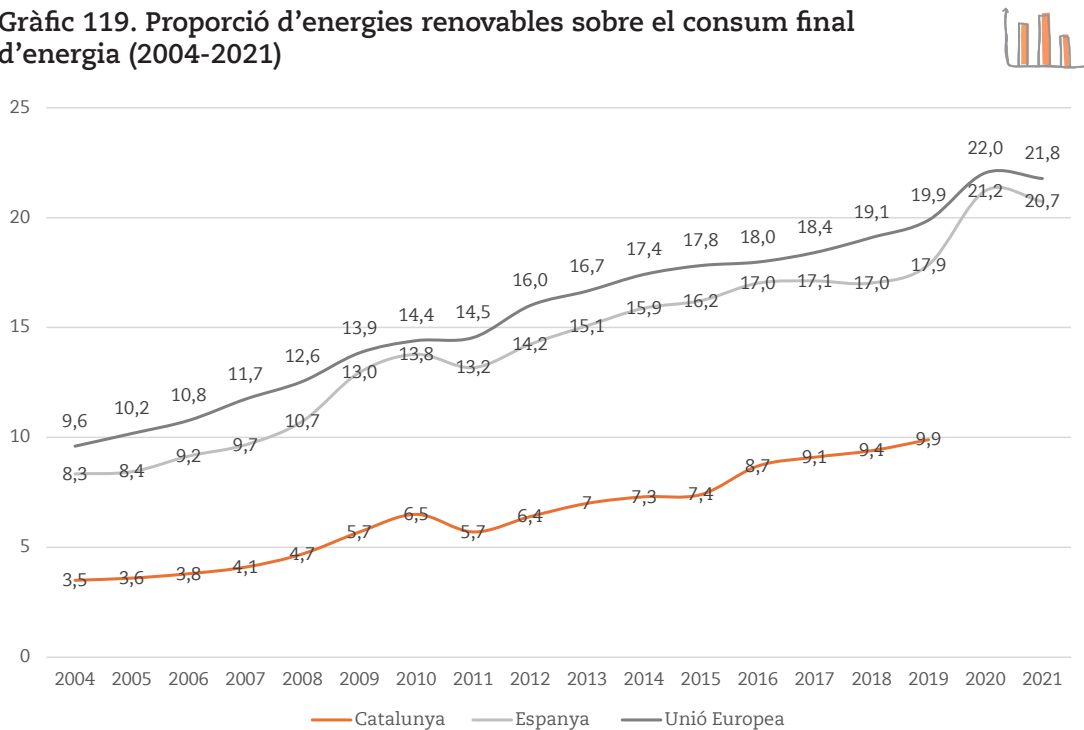
2.9.2. Producció i consum de les energies renovables

Catalunya té un baix consum d'energia renovable en comparació amb la mitjana estatal i l'europea

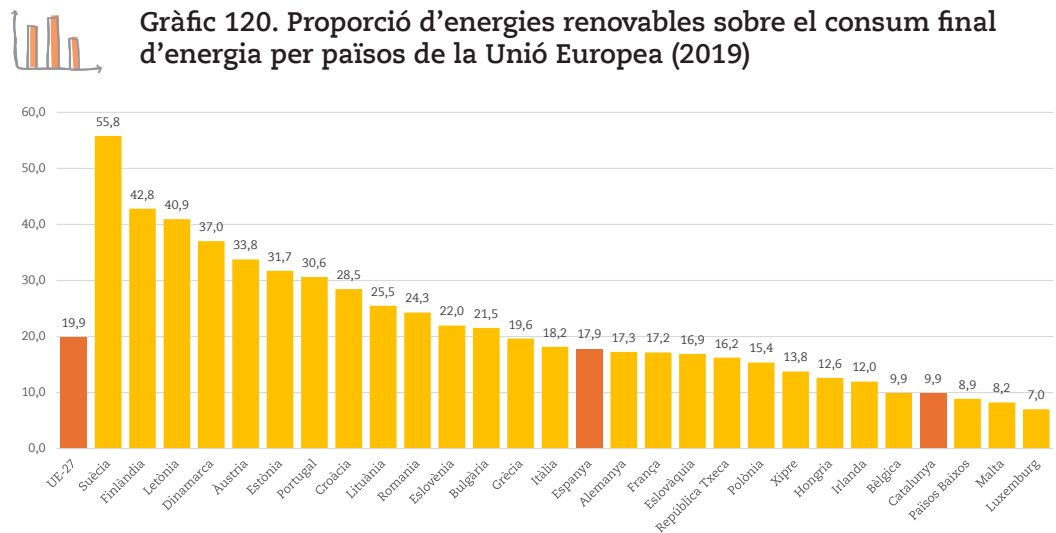
L'energia renovable és un tipus d'energia que s'obté a partir de fonts naturals que no s'esgoten, com ara el sol, el vent, l'aigua o la biomassa. No utilitza combustibles fòssils i té un menor impacte mediambiental perquè, a més de no esgotar-se, no genera emissions contaminants a l'atmosfera.

Catalunya, però, només té un consum d'energia renovable del 9,9 %, quan al conjunt de l'Estat espanyol aquesta proporció és del 18,4 %, i a la Unió Europea és del 19,7 % (gràfic 119). L'anàlisi comparada situa Catalunya a la cua dels països europeus per consum d'energies renovables, només per davant dels Països Baixos, Malta i Luxemburg. Els països nòrdics, en canvi, tenen un consum d'energies renovables superior al 40 % (gràfic 120).

Gràfic 119. Proporció d'energies renovables sobre el consum final d'energia (2004-2021)



Font. Eurostat, Idescat.



Font. Eurostat i Idescat.

A Catalunya no s'ha complert l'objectiu de la Unió Europea (UE) per al 2020: que les energies renovables representessin el 20 % del consum brut d'energia final. I el 32 % previst per al 2030 també ens queda molt lluny. Val a dir, a més, que la Directiva sobre fonts d'energia renovables revisada, UE/2023/2413, ha elevat l'objectiu de la UE per al 2030 a un mínim del 42,5 %.

Un dels factors que explica aquest incompliment a Catalunya és la baixa participació de les energies renovables en el consum elèctric, molt per sota del que hi ha a Espanya i a la Unió Europea, al voltant del 35 % (taula 63).

Taula 63. Evolució de la proporció d'energies renovables sobre el consum final brut d'energia elèctrica (2010-2019)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Catalunya	12,4	13,5	14,7	16,6	16,8	16,5	16,2	16	15,9	16,0
Espanya	29,8	31,6	33,5	36,7	37,8	37	36,5	36,3	35,1	36,9
UE-27	21,3	23,3	25,2	26,9	28,7	29,7	30,2	31,1	32,2	34,1

Font. Departament d'Empresa i Coneixement, Institut Català d'Energia, Idescat.

Falta un impuls decidit per desplegar mesures per incrementar el pes de les energies renovables en el consum energètic

A Catalunya es dona un pes important al desenvolupament de les energies renovables amb la Llei 16/2017, de l'1 d'agost, del canvi climàtic. Aquesta llei estableix les directrius estratègiques que les polítiques públiques sectorials han de seguir per adaptar-se als impactes del canvi climàtic i per reduir la vulnerabilitat.

Per resoldre el dèficit de desplegament de les energies renovables, el Govern de la Generalitat de Catalunya, per acord de 14 de maig de 2019, va assumir el compromís d'incrementar els incentius i prioritzar les polítiques i els recursos públics destinats a la necessària transició cap a un model energètic 100% renovable. Es va comprometre a elaborar una estratègia territorial per implantar al territori les instal·lacions d'energia renovable, fonamentalment eòlica i fotovoltaica, necessàries per complir amb els objectius de la Llei 16/2017 del canvi climàtic en matèria d'energia.

Transcorreguts quatre anys, el 13 de juny d'enguany el Govern ha aprovat la Prospectiva Energètica de Catalunya 2050 (PROENCAT 2050), definida com "el document que orienta la transició energètica del país cap a la neutralitat climàtica del sistema energètic català". Aquest document marca una estratègia energètica de desplegament de les energies renovables a gran escala.

D'una banda, s'ha posat fi a una dècada d'aturada, amb l'autorització del Govern de la Generalitat de quasi 1.500 MW de potència fotovoltaica i solar. D'altra banda, però, si s'executessin tots els projectes aprovats, tot just s'arribaria al 30 % dels objectius del mateix Govern per al 2030.

El Govern de la Generalitat de Catalunya presenta mancances de desplegament del Decret llei 24/2021, de 26 d'octubre, d'acceleració del desplegament de les energies renovables distribuïdes i participades

Ara com ara el Govern de la Generalitat no ha aprovat el Pla territorial sectorial per a la implantació de les energies renovables (PLATER) per a la generació elèctrica, eòlica i fotovoltaica, les línies d'evacuació i els elements d'emmagatzematge. Segons la disposició addicional primera del Decret llei 24/2021, aquest pla ha de determinar la producció d'energia de cada comarca en funció de la seva demanda i de criteris de solidaritat intercomarcal per assolir els objectius a nivell global.

El Govern de la Generalitat tampoc no ha aprovat l'ordre reguladora del funcionament i composició de la Taula de Diàleg Social de les Energies Renovables, d'acord amb el que determinen els articles 5 i 6 del Decret llei 24/2021. Aquesta taula té com a objectiu estudiar i identificar les propostes de mesures de compensació pública entre territoris rurals i zones urbanes densament poblades en què –un cop maximitzades les polítiques locals d'implantació d'energies renovables– no es pugui garantir assolir el 50 % de la demanda elèctrica amb generació elèctrica renovable de proximitat en l'horitzó de l'any 2030. Després se n'elevaran els resultats a les administracions competents.

El dret d'accés a la informació i a la participació en matèria de medi ambient s'ha de garantir en el desplegament dels projectes de parcs eòlics i solars fotovoltaics

Pel que fa a l'accés a la informació i a la participació de la ciutadania en matèria de medi ambient, cal destacar el Conveni d'Aarhus sobre accés a la informació, la participació del públic en la presa de decisions i l'accés a la justícia en matèria de medi ambient. Aquest document signat per la Unió Europea parteix del postulat que els ciutadans han de tenir accés a la informació mediambiental pertinent, han d'estar legitimats per participar en els processos de presa de decisions de caràcter ambiental i han de tenir accés a la justícia quan aquests drets els siguin negats.

El medi ambient i el dret a la seva conservació i protecció constitueixen un bé jurídic que parteix de l'interès públic en la consecució d'objectius, com ara el control ambiental de la contaminació, el desenvolupament sostenible o la protecció de la biodiversitat i la salut pública.

La societat civil (persones, associacions, entitats, plataformes, etc.) ha reivindicat de manera activa la necessitat de saber quin és l'estat del medi ambient, quins són els riscos que amenacen el nostre món i quines són les polítiques públiques per consolidar un desenvolupament sostenible. De fet, l'accés a la informació ambiental està regulat per la Llei estatal 27/2006, de 18 de juliol. Aquesta llei regula els drets d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient, i es desplega amb l'esmentat Conveni d'Aarhus.

Tanmateix, no està gens clar que el dret a la informació es garanteixi plenament quan coincideixen o se solapen en el temps els tràmits d'informació pública de projectes diferents que afecten un mateix municipi o comarca. Tampoc quan no s'accepta la petició d'ampliació dels terminis per facilitar que les persones o entitats afectades puguin preparar (i presentar) les seves al·legacions de forma més treballada.

A més, el dret a la participació real i efectiva en els procediments també es veu erosionat quan hi ha terminis d'informació pública que coincideixen totalment o parcial amb el mes d'agost. Aquesta dificultat se suma al fet que, amb caràcter general, la documentació que acompanya els projectes d'energies renovables és voluminosa i complexa d'analitzar.

Finalment, les administracions públiques també han de ser conscients que la ciutadania i les entitats afectades per aquests projectes, amb repercussions evidents en l'entorn proper, no solen disposar de recursos tècnics o d'assessorament especialitzat.

La ponderació dels efectes ambientals dels projectes d'infraestructures d'energies renovables no ha de ser vista com un “tràmit” o un “obstacle”

Actualment no és fàcil trobar l'equilibri entre els valors ambientals i els econòmics. L'activitat econòmica s'ha desplegat durant molts anys sense ponderar l'impacte sobre el medi ambient i l'espai natural.

Per tant, davant d'una acumulació de projectes en e un mateix territori, convé fer una avaluació de l'alternativa zero en cadascun d'ells. Cal valorar la possibilitat de la no-intervenció (és a dir, no dur a terme el projecte) com a opció des d'un punt de vista estratègic o mediambiental.

S'ha de poder triar, entre les alternatives possibles, la que millor salvaguardi els interessos generals des d'una perspectiva global i integrada, tenint en compte tots els efectes derivats de l'activitat o infraestructura projectada. La decisió ha de poder recaure, si escau, en l'opció de no dur a terme el projecte. Si es parteix de la base que una economia basada en la depredació del medi natural que la suporta és insostenible, cal donar el valor que té a l'alternativa zero, prevista per l'ordenament com una manera d'assegurar la conservació del patrimoni comú davant d'interessos i actuacions que en ocasions poden estar mancades de justificació suficient.

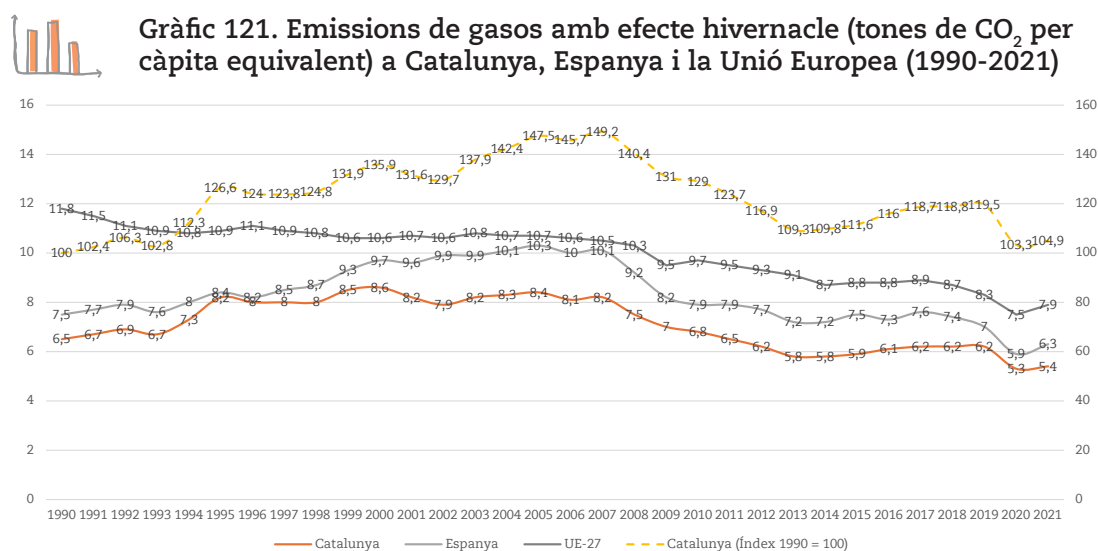
Cal posar la imaginació al servei del desenvolupament de solucions per a la satisfacció de les necessitats humanes sense comprometre la possibilitat que les generacions futures satisfacin les seves necessitats.

De fet, les dades demostren que hi ha projectes que no es tiren endavant o que ho fan amb modificacions del seu abast. Segons dades de la Generalitat de Catalunya (19 de juny de 2023), pel que fa als parcs eòlics, no s'han autoritzat sol·licituds corresponents a 309 MW (53 aerogeneradors) sobre un nombre de sol·licituds total a Catalunya de 1.380 MW i 239 aerogeneradors. Respecte de les instal·lacions fotovoltaïques, no s'han autoritzat sol·licituds que equivalen a 162 MW i ocupen 279 hectàrees de sòl sobre un total de sol·licituds a Catalunya de 2.791 MW i 4.762 hectàrees.

Des de l'any 2000 Catalunya no ha aconseguit reduir l'emissió de gasos amb efecte hivernacle i millorar l'eficiència energètica en períodes de creixement econòmic

Tenint en compte que el desplegament de les energies renovables ha de permetre reduir l'emissió de gasos amb efecte hivernacle, un dels objectius de la Unió Europea és reduir les emissions de gasos amb efecte hivernacle en un 55 % l'any 2030, respecte als nivells de 1990. Les emissions de Catalunya, però, són lluny d'aquest objectiu, amb un increment del 4,9 % en el període 1990-2021 (gràfic 121).

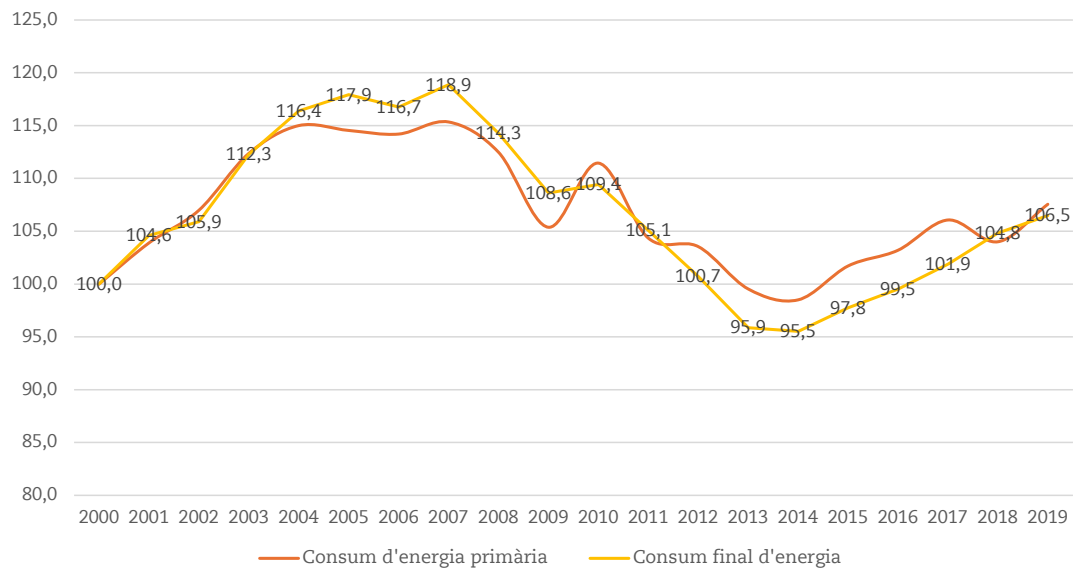
Val a dir, però, que des de l'any 2000 les emissions de CO₂ de Catalunya s'han reduït un 22,8 %, amb una tendència fortament condicionada per la conjuntura econòmica. La crisi econòmica de 2008 i la pandèmia de 2020 han afavorit aquesta evolució positiva. En les dues darreres dècades, l'evolució de l'Estat espanyol i de la Unió Europea ha estat força equivalent. Amb tot, cal destacar també que les emissions de gasos amb efecte hivernacle per càpita a Catalunya (5,4 tones de CO₂ per càpita equivalent) se situen per sota de la mitjana estatal (6,3) i europea (7,9).



Font. Idescat.

Un altre dels objectius de la Unió Europea és millorar l'eficiència energètica i en aquest sentit cal dir que el consum d'energia també ha estat fortament condicionat per la conjuntura econòmica. A Catalunya, des del 2000, el consum d'energia primària ha augmentat un 7,6 %, mentre que el consum final d'energia ho ha fet un 6,5 %. En el cas de la Unió Europea, l'evolució ha estat més positiva, amb una reducció del consum d'energia primària del 3,2 % per al mateix període.

Gràfic 122. Consum d'energia a Catalunya (2005=100) (2000-2019)



Font. Idescat.

Com es pot veure a la taula següent, el consum d'energia final de les llars per càpita és més baix a Catalunya (278,6 kg equivalents de petroli) que a Espanya (313) i especialment que a la Unió Europea (550).

Taula 64. Consum final d'energia a les llars per càpita (kg equivalents de petroli) a Catalunya, Espanya i la Unió Europea (2000-2019)



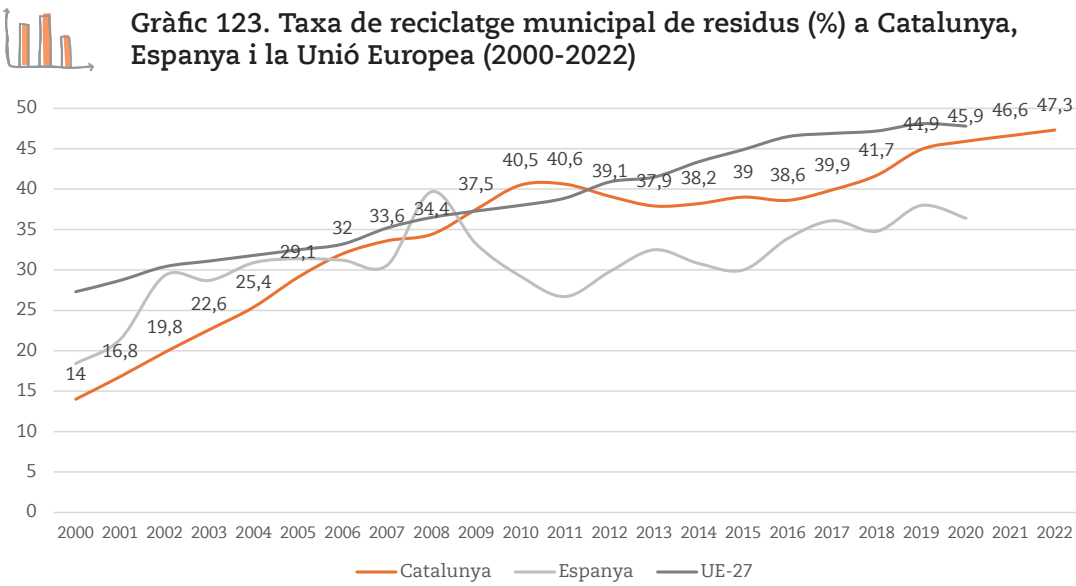
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Catalunya	308,4	317,2	311,2	343,2	348,6	360,7	329,2	316,5	318,9	325,8	334,3	298,2	298,9	290,5	271	274,5	267,5	271,7	288,8	278,6
Espanya	297	310	314	331	343	348	352	347	338	344	364	335	333	320	319	323	327	314	321	313
UE-27	579	610	595	614	609	614	608	569	601	595	632	572	597	603	530	552	566	565	553	550

Font. Idescat.

2.9.3. Reducció de residus i gestió del reciclatge: cap a la gestió responsable dels residus per part de la ciutadania

A Catalunya, s'està millorant el reciclatge municipal de residus alhora que augmenten els residus que genera cada habitant

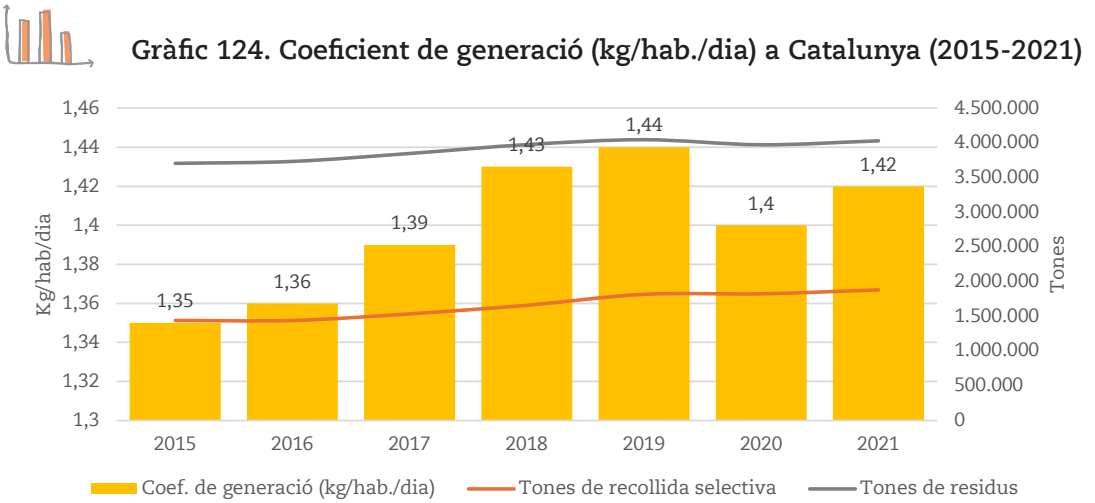
En el període 2000-2021, la taxa de reciclatge municipal de residus a Catalunya ha passat del 14,0 % al 47,3 %, amb proporcions equivalents a la mitjana europea (47,8 %) i lleugerament superiors a la mitjana estatal (36,4 %). Pràcticament la meitat del tonatge dels residus municipals es recicla, xifra que s'ha triplicat en dues dècades (gràfic 123).



Font. Departament d'Acció Climàtica, Alimentació i Agenda Rural. Agència de Residus de Catalunya, Idescat i Eurostat.

De la recollida selectiva, el 23,4 % correspon a matèria orgànica; el 21,9 %, a paper i cartró; el 15,1 %, a residus voluminosos i fusta; el 10,1 %, a vidre; el 9,9 %, a envasos lleugers; el 6,2 %, a posa i jardineria, i el 13,4 % restant, a d'altres.

Aquest increment de la recollida selectiva es produeix en un context en què hi ha una generació més gran de residus. Mentre l'any 2015 hi havia 1,35 kg de residus per habitant i dia, el 2022 ja era de 1,42 kg. En el període 2015-2021 globalment ha augmentat un 8,8 % el volum de tones de residus. També ha augmentat un 6,6 % el volum de residus industrials en aquest mateix període.



Residus municipals	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Coeficient de generació (kg/hab./dia)	1,35	1,36	1,39	1,43	1,44	1,4	1,42	1,4
Tones de recollida selectiva	1.442.005	1.440.708	1.535.780	1.659.213	1.816.924	1.824.099	1.880.596	-
Tones de residus sense recollida selectiva	2.261.653	2.291.342	2.311.344	2.316.466	2.229.691	2.149.095	2.149.412	-
Tones de residus municipals	3.703.658	3.732.050	3.847.124	3.975.679	4.046.615	3.973.194	4.030.008	-
Residus industrials	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Tones de residus industrials	4.112.873	4.153.503	4.348.418	4.335.969	4.368.342	4.041.913	4.383.385	-

Font. Agència de Residus de Catalunya.

El sistema de reciclatge porta a porta és el més eficient, malgrat les queixes presentades al Síndic de Greuges sobre la seva implementació

Els ens locals amb competències sobre la gestió de residus municipals són els encarregats de definir el model de recollida més adequat, considerant les característiques de cada municipi o agrupació municipal. Els sistemes de recollida poden ser contenidors de superfície (àrees de vorera i àrees d'aportació), contenidors soterrats, porta a porta i recollida pneumàtica.

En relació amb la recollida amb contenidors de superfície, les problemàtiques plantejades a aquesta institució són els sorolls a l'hora de reciclar (sobretot el vidre); la recollida i els horaris de recollida: la brutícia al voltant dels contenidors quan estan saturats; la ubicació dels contenidors (per temes de mobilitat i seguretat dels vianants, per la distància amb finestres de domicilis, per pudors que generen); les àrees d'aportació amb massa volum de contenidors (sovint més de cinc contenidors), etc.

Amb relació al sistema de recollida del porta a porta, en canvi, les principals queixes tenen a veure amb la poca freqüència en la recollida, que té lloc en funció dels dies assignats a les diferents fraccions, fet que pot suposar una acumulació de residus a les llars. També es reben queixes per la manca de flexibilitat en els horaris per deixar els cubells o les bosses, que poden quedar condicionats en funció dels horaris de feina, per manca de mobilitat o no estar disponibles en els dies o hores establerts.

Els ciutadans també mostren la seva disconformitat amb el fet d'haver de deixar el cubell d'orgànica al carrer i recollir-lo a l'endemà o en finalitzar el servei de recollida. Consideren que suposa una manca d'higiene i que afecta també la mobilitat de les persones, sobretot les persones amb discapacitat visual. El fet que els serveis de recollida de residus municipals no recullin les bosses d'escombraries o cubells deixats fora del dia que els pertoca també ha estat objecte de queixa. Es considera que els serveis municipals no s'haurien de limitar a posar un adhesiu denunciant aquesta pràctica, sinó que els haurien de recollir, atès que les bosses que queden al carrer es poden trencar i generar brutícia a l'espai públic.

Els problemes de pudors que pateixen les persones que viuen en habitatges amb finestres en planta carrer o pisos de poca alçada també és una de les queixes, per la qual cosa, la ubicació en general dels cubells també és una queixa reiterada per part dels veïns afectats.

Els problemes de sorolls que genera la recollida porta a porta també són denunciats per part de la ciutadania, tant pel soroll dels vehicles que fan la recollida com pel que generen els operaris.

Enguany hem rebut 87 queixes sobre gestió de residus i, d'aquestes, el 31 % tenen a veure amb el sistema de recollida de residus i reciclatge.

Entre les recomanacions de la Comissió Europea a l'Estat espanyol el 2017, destaquen la d'optar per sistemes de recollida eficients, com el porta a porta. Els seus avantatges són clars i coneguts: es considera el sistema més eficient per reciclar els residus (tant en quantitat com en qualitat); al final del procés té un cost similar a altres sistemes més comuns, però menys eficients, i la ciutadania es converteix en un agent actiu, tant en la prevenció dels residus com en la seva recollida. Tot plegat afavoreix el reciclatge, com ho indiquen els resultats estadístics als municipis on s'ha posat en funcionament aquest sistema.

Tanmateix, el fet que sigui el sistema més eficient per garantir la separació dels residus municipals no té per què coincidir amb una valoració positiva per part de la ciutadania si la introducció d'aquest sistema no garanteix més freqüència dels serveis de neteja viària, la recollida en els horaris previstos, i si, en definitiva, els ocasioni més inconvenients que els que tindrien amb la recollida de contenidors de superfície. En tot cas, cal promoure el sistema porta a porta quan sigui possible, amb incentius perquè el veïnat s'impliqui en el reciclatge ben fet. Val a dir que **la implantació del sistema porta a porta necessita reajustaments i millores per adaptar-se a les peculiaritats de cada municipi i a les necessitats de la ciutadania.**



Recomanació principal

La institució del Síndic de Greuges demana als poders públics 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 ajuden a mitigar el canvi climàtic:**

■ Gestió de l'aigua en un context de sequera

- ▶ Proporcionar la informació adequada en relació amb l'aigua, d'acord amb la legislació sobre el dret d'accés a la informació en matèria de medi ambient.
- ▶ Informar de manera adequada sobre la situació de sequera i les polítiques per fer-hi front, de manera que les mesures s'entenguin millor i això faciliti aconseguir els canvis de comportament escaients.
- ▶ Conscienciar la ciutadania sobre la necessitat de bones pràctiques en l'ús de l'aigua. En aquest sentit, l'Administració ha de ser un model.
- ▶ Controlar, contenir i reduir el consum d'aigua. Tots els municipis han de tenir dades reals sobre el volum d'aigua consumit, amb comptadors individuals en les adreces de subministrament i sistema de telelectura. Així es podran analitzar les dades i optimitzar els consums.

- ▶ Tenir les xarxes en bon estat per evitar fuites i altres problemes.
- ▶ Actuar de forma immediata quan es detecta una fuga d'aigua per minimitzar-ne el malbaratament.
- ▶ Garantir un servei d'aigua assequible per a tothom que tingui un consum responsable.
- ▶ Vetllar perquè la redacció i el disseny de les factures sigui clara.

■ Producció i consum d'energies renovables i reducció de les emissions contaminants

- ▶ Garantir els drets de les persones a l'accés a la informació i la participació en matèria de medi ambient, tot adoptant les decisions procedimentals que facilitin l'exercici d'aquests drets de manera real i efectiva, i que evitin l'acumulació de procediments administratius d'aprovació de projectes (tant en el temps com en un municipi o comarca) o la coincidència total o parcial dels tràmits d'informació pública en el mes d'agost.
- ▶ Aprovar el Pla territorial sectorial per la implantació de les energies renovables (PLATER) per a la generació elèctrica, eòlica i fotovoltaica, les línies d'evacuació i els elements d'emmagatzematge, i l'ordre reguladora de la Taula de Diàleg Social de les Energies Renovables.
- ▶ Aplicar el principi de promoure les energies renovables sempre que sigui possible; aprofitar espais ja alterats per l'activitat humana per minimitzar l'ocupació innecessària, i valorar l'alternativa zero o de no realització del projecte.

■ Reducció de residus i gestió del reciclatge

Recollida porta a porta

- ▶ Valorar l'ampliació de la freqüència de recollida dels reciclables, especialment de la fracció plàstic (per volum) i de la fracció orgànica (per salubritat i pudors) si es constata que és insuficient.
- ▶ Valorar l'articulació d'algun sistema per facilitar la recollida del paper i cartró, perquè es fa difícil reciclar-lo en domicilis particulars per problemes d'espai (en defecte de bujol comunitari).
- ▶ Ampliar les bústies comunitàries per als residus d'orgànica si es pot, per evitar l'aglomeració de cubells al carrer i facilitar el reciclatge. Si escau, es poden posar bústies compartides entre diverses finques.
- ▶ Posar a l'abast de la ciutadania una guia de residus amb informació detallada i clara de com i a on s'ha de llençar cada residu, i efectuar campanyes informatives per a la ciutadania.

Recollida de residus en general

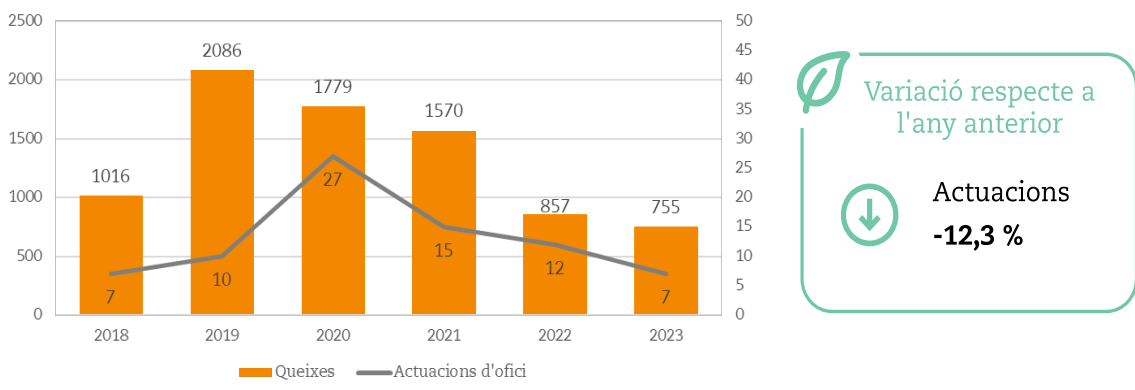
- ▶ Evitar la ubicació dels contenidors de recollida de residus (especialment els que poden generar més problemes de salubritat i pudors) davant de finestres i portes d'accés dels habitatges.
- ▶ Evitar la creació d'àrees amb una concentració excessiva de contenidors.
- ▶ Evitar o, si més no, reduir la contaminació acústica, amb especial atenció a l'horari del servei de recollida de residus.

Medi ambient i qualitat de vida

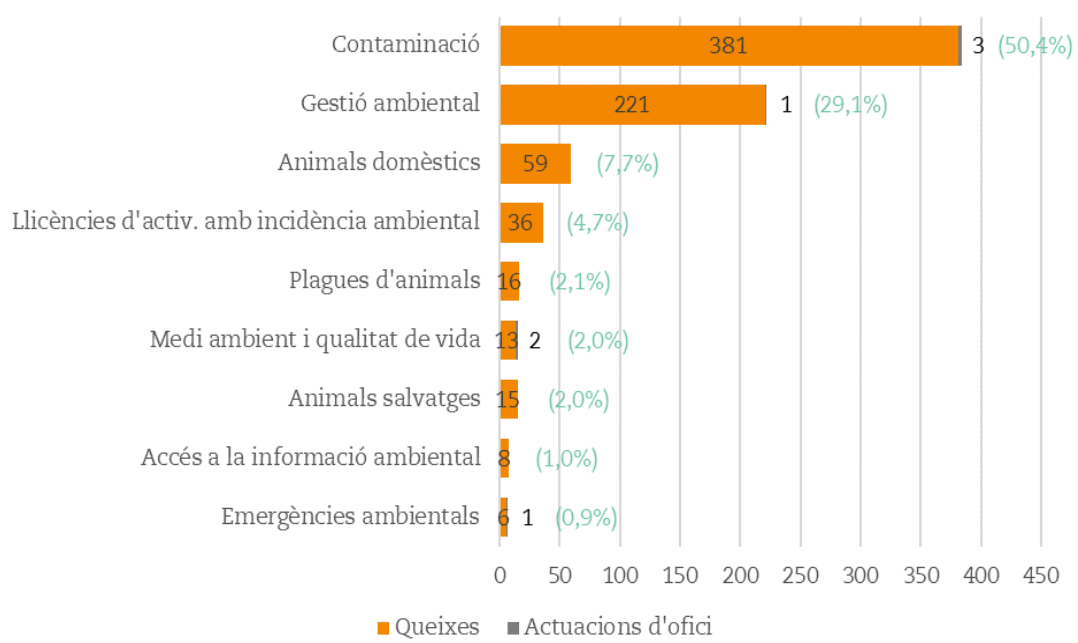
Dades de l'informe anual 2023



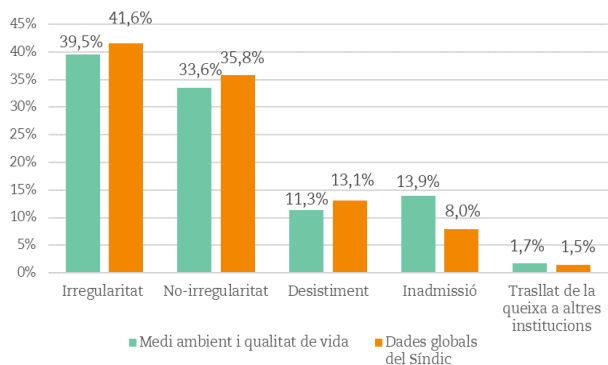
Evolució de les queixes i actuacions d'ofici



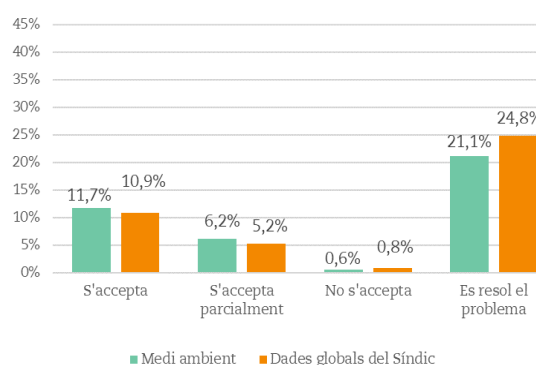
Queixes i actuacions d'ofici per tema



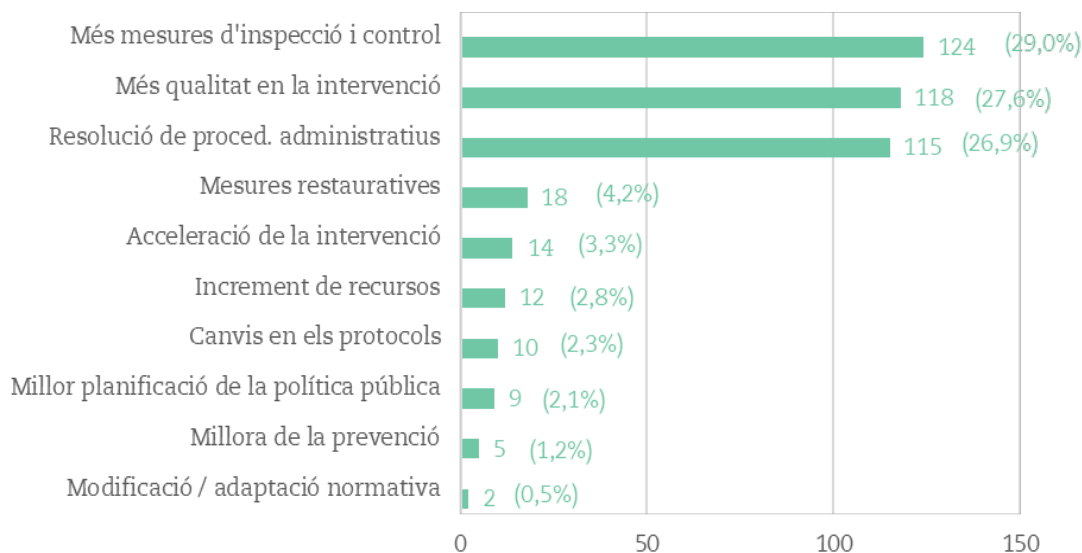
Finalització de les queixes i actuacions d'ofici tramitades el 2023



Acceptació de la resolució de les queixes i actuacions d'ofici tramitades el 2023



Compliment dels suggeriments fets pel Síndic de Greuges durant el 2023



Actuacions transformadores



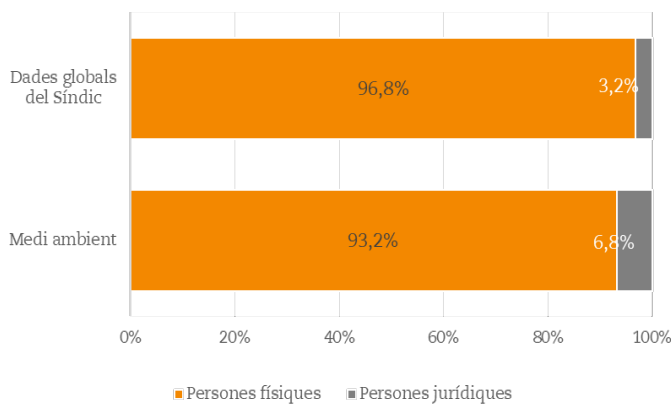
Les recomanacions fetes al **Departament de la Presidència** en el marc de l'actuació d'ofici sobre la **retirada de l'amiant a Catalunya** han estat incorporades al Pla nacional per a l'erradicació de l'amiant a Catalunya 2023-2032.



La intervenció de la institució va fer que un festival que tenia lloc cada any a **Pineda de Mar** i que ocasionava **molèsties de soroll als veïns** es cancel·lés a instàncies del promotor de l'activitat. L'estudi d'impacte acústic no garantia el compliment de la normativa de protecció contra la contaminació acústica.

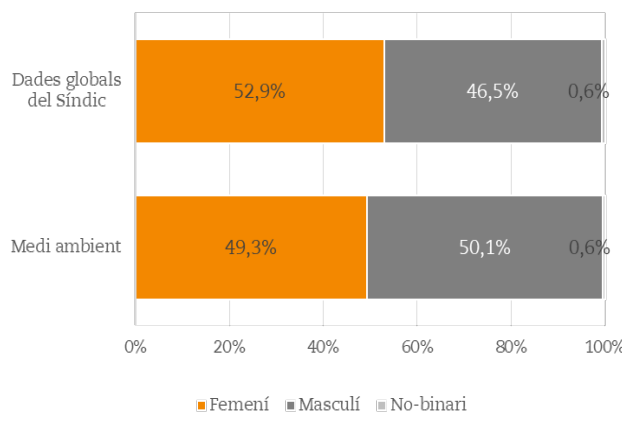
Dades sociodemogràfiques de les persones que han presentat queixa

Tipologia de persones

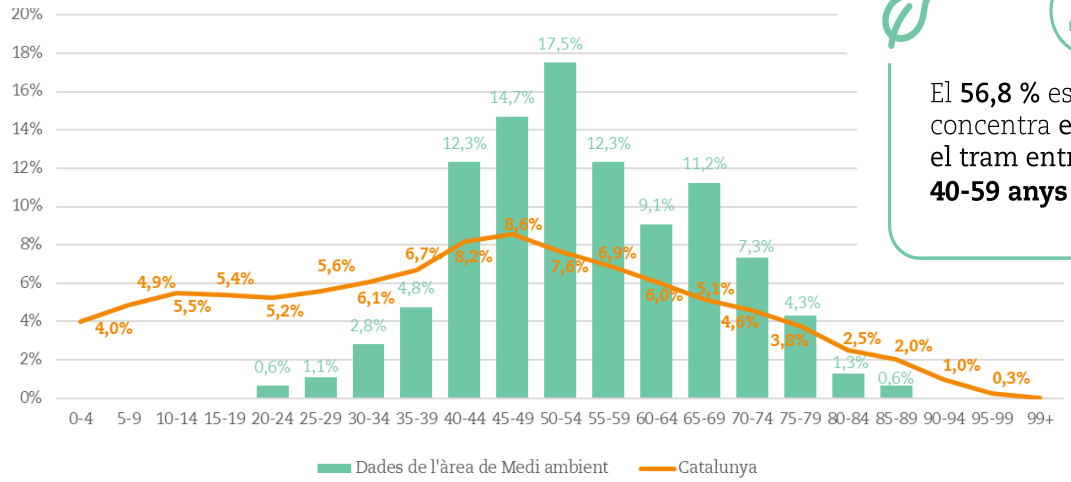


Persones físiques Per gènere

682 persones s'han adreçat a la institució



Persones físiques Per edat




El **56,8 %** es concentra en el tram entre **40-59 anys**

2.10. Transformació de l'Administració: cap a una Administració amable, propera i garantista

De l'Administració burocràtica a l'Administració amable, propera i garantista

El sorgiment de les societats industrials modernes va requerir la creació d'estructures administratives més complexes i burocràtiques. Calia anar cap a un funcionament menys clientelar i discrecional, més basat en la regulació i racionalització dels procediments, i en l'especialització de les funcions. Tot plegat, amb l'objectiu d'administrar els recursos i gestionar la convivència amb més garanties d'eficiència, seguretat i control.

A la segona meitat del segle XX, però, el model d'administració burocràtica que coneixem va entrar en procés de revisió. Entre d'altres coses, es feia difícil respondre a les demandes de la població, en societats cada cop més plurals i canviants, i en escenaris d'intervenció cada cop més complexos i relacionals. La compartimentació de la intervenció era poc eficient per donar respostes integrals a problemes complexos, i l'estandardització de procediments generava rigideses i limitava la capacitat d'innovació per fer front als canvis socials.

En el model d'Administració burocràtica, a més, tot i ser garantista, les persones mantenien una relació subordinada a l'organització burocràtica dels procediments i es veien obligades a adaptar-se al funcionament de l'Administració.

Es planteja, així, la necessitat de transitar cap a un model que situï més la persona en el centre, que tingui capacitat d'adaptar el funcionament i les respostes a les necessitats de les persones.

De la mala Administració a la bona Administració

La crisi econòmica de 2008 va comportar una crisi de legitimació de les administracions, per la percepció social relativament estesa que l'Administració no era prou democràtica, participativa i fonamentada en valors d'ètica pública.

El bon govern, com a paràmetre que ha de regir el funcionament de les administracions públiques i les seves relacions amb la ciutadania, té com a fonament reforçar la legitimitat en l'exercici del poder públic i anar més enllà de la configuració de les categories tradicionals de drets de les persones davant l'acció dels poder públics.

El model de bon govern inclou el dret a una bona Administració, entès com el dret ciutadà que l'Administració actuï i presti serveis amb paràmetres d'eficiència i qualitat; la subjecció dels responsables administratius a regles ètiques de conducta, que van més enllà d'evitar el conflicte d'interès, i el control i la transparència de l'activitat d'influència (grups d'interès) en la presa de decisions públiques i l'elaboració de normes. El bon govern, a través del govern obert, implica incorporar la ciutadania en la presa de decisions en la definició de polítiques públiques i en l'elaboració de les normes.

De la mala Administració a la bona Administració

La referència més específica de la voluntat de construir un model de bon govern a Catalunya la trobem a la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que estableix obligacions en aquests àmbits que acabem d'esmentar per a totes les administracions catalanes.

Dins el model de bon govern, el principi de bona Administració –com a dret de les persones a una actuació pública eficaç, motivada i en termini i a una prestació de serveis eficient i de qualitat– s'ha anat consolidant en el nostre sistema jurídic com a paràmetre de regularitat de l'actuació administrativa, a través de la jurisprudència i les normes més recents.

El dret a una bona Administració s'ha consolidat, sobretot, com un conjunt d'obligacions de les administracions públiques en el procediment administratiu, com a deure de diligència i eficiència en l'actuació administrativa. Entre altres coses, la ciutadania que té expedients oberts amb l'Administració té dret a obtenir una resolució expressa i en termini, una instrucció diligent i curosa (que incorpori tots els elements rellevants per decidir) i una decisió que s'empari racionalment en els elements recollits. A més, el dret a una bona Administració inclou també el dret a uns serveis públics i unes normes jurídiques de qualitat.

2.10.1. Administració de justícia centrada en la persona: de la revictimització a la justícia restaurativa

La demora judicial és un factor de victimització secundària de persones afectades per procediments judicials

El 21 % de les queixes rebudes sobre Administració de justícia denuncien la lentitud judicial.

D'acord amb l'article 38.d) i e) de la Llei 24/2009, de 23 de desembre, el Síndic de Greuges no és competent per intervenir en les queixes que han estat objecte de resolució judicial o que són objecte d'un procediment judicial pendent de resolució, per preservar el respecte a la independència del poder judicial. Ara bé, la institució del Síndic de Greuges rep queixes relacionades amb la demora en la tramitació de procediments judicials.

En aquests casos, atesa la bona col·laboració existent entre aquesta institució i el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (TSJC), aquesta institució pot trametre la queixa a la presidència del TSJC perquè, si escau, s'interessi per l'estat del procediment. Això pot passar quan ha passat un període de temps molt llarg des de l'inici del procediment i es considera que hi ha greus indicis de dilació judicial, o en casos que tenen unes particularitats especials (mesures cautelars, violència de gènere, etcètera). D'altra banda, si la demora obeeix a raons de manca de personal o materials, el Síndic de Greuges s'adreça al Departament de Justícia, Drets i Memòria.

L'eficiència i l'efectivitat de la tutela judicial requereixen que la intervenció judicial sigui oportuna, perquè en cas contrari les conseqüències del conflicte ja no poden ser revertides. Per tant, s'ha d'erradicar la demora judicial i aconseguir una Administració de justícia que respongui a temps. Cal pensar, també, que la demora judicial suposa que la persona no es pugui despendre del paper de víctima o el torni a assumir.

Les conseqüències de la dilació judicial sempre són en perjudici d'una de les parts, i això no només és d'aplicació en l'àmbit penal, sinó també en el civil, el laboral o el mercantil.

La saturació del sistema de justícia ha augmentat en la darrera dècada

A Catalunya hi ha 631 òrgans judicials que atenen més d'un milió d'expedients per any. L'any 2022 van ingressar 1.119.158 assumptes i se'n van resoldre 1.080.379. A final d'any, particularment des de l'any 2014, cada cop hi ha més expedients en tramitació o pendents.

L'assistència jurídica gratuïta representa el 10 % de les queixes en matèria de justícia.

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'assumptes ingressats durant l'any s'ha reduït un 14,1 % durant el període. De fet, també s'ha reduït un 18,4 % el nombre d'assumptes resolts. La taxa de pendència (expedients pendents/resolts) ha passat del 0,29 al 0,53, i la taxa de congestió d'1,27 a 1,54. A més, s'ha reduït la taxa de resolució (resolts/ingressats), d'1,02 a 0,97, com es pot veure a la taula 65.

Taula 65. Indicadors de l'Administració de justícia a Catalunya (2010-2022)



Estructura	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Òrgans judicials	591	612	612	612	612	613	613	613	623	628	633	635	631
Jutjats de pau	898	898	898	898	898	898	898	898	898	898	898	898	898
Agrup. de secretaries de jutjats de pau en funcions	65	65	65	67	67	67	67	67	67	67	69	72	72
Assumptes	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
En tramitació a l'inici de l'any	455.959	465.576	429.491	409.529	379.659	386.971	353.601	350.106	384.475	425.344	485.499	542.004	546.600
Ingressats durant l'any	1.440.385	1.373.904	1.373.490	1.328.030	1.303.307	1.251.210	849.738	898.959	933.216	1.016.800	869.877	1.010.263	1.119.158
Resolts durant l'any	1.435.141	1.412.970	1.399.602	1.365.899	1.323.596	1.308.755	863.481	873.708	901.677	964.948	819.857	1.014.144	1.080.379
En tramitació a final d'any o pendents	465.874	429.038	409.540	384.284	378.663	354.318	350.065	384.674	422.909	485.591	541.683	546.877	573.388

Font. Departament d'Empresa i Coneixement, Institut Català d'Energia, Idescat.

Assumptes	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	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	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
Recursos	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Pressupost executat Programa 211 (M €)	499,33	493,95	474,62	419,85	405,04	429,22	494,61	493,54	497,32	513,76	529,82	565,82	586,82
Habitants per òrgan judicial	12.711	12.320	12.369	12.343	12.286	12.248	12.272	12.326	12.199	12.222	12.291	12.226	12.350
Habitants per jutge	9.820	9.856	9.896	9.874	9.829	9.269	9.287	9.294	9.235	9.225	9.296	9.155	9.168
Jutges per 100.000 habitants	10,2	10,1	10,1	10,1	10,2	10,8	10,8	10,8	10,8	10,8	10,8	10,9	10,9
Població en municipis amb jutjat de pau (%)	39,7	39,8	39,9	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	39,9	40,3	40,5
Despesa executada per habitant (€)	66,47	65,51	62,70	55,58	53,87	57,17	65,75	65,32	65,44	66,94	68,10	72,88	75,31
Despesa en justícia gratuïta per habitant (€)	8,95	8,68	7,93	7,99	8,08	7,86	8,09	8,27	8,47	8,54	7,05	8,75	9,24

Font. Departament de Justícia, Drets i Memòria.

25 anys del Programa de justícia restaurativa

L'any 2023 el Departament de Justícia, Drets i Memòria ha celebrat els vint-i-cinc anys de la implementació del Programa de Justícia Restaurativa a Catalunya.

És un servei ofert per la Direcció General d'Execució Penal a la Comunitat i de Justícia Juvenil que consisteix en un procés confidencial de diàleg i comunicació entre el denunciat, l'investigat o el penat per un delictes i la víctima o persona perjudicada. El procés és conduït per un mediador imparcial i la participació és voluntària. L'objectiu fonamental és aconseguir la reparació adequada del dany causat o sofert i la solució del conflicte des d'una perspectiva justa i equilibrada als interessos de les parts.

A Catalunya, més de 2.000 víctimes participen anualment en el Programa de justícia restaurativa. El setembre de 2023, s'havien finalitzat 1.399 programes (amb 674 víctimes i 1.360 persones denunciades), i **un 60,8 % dels casos la finalització havia estat amb procés restauratiu**. Cal dir que enguany s'ha reduït el temps pendent d'inici, però encara hi ha 58,8 dies d'espera per iniciar el procediment.

Taula 66. Programes de justícia restaurativa a Catalunya (2015-2023)



Persones ateses al llarg de l'any amb mesura / programa finalitzat	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (set.)
Víctima	1.615	2.270	2.957	3.370	3.078	2.285	2.672	2.241	-
Part investigada	1.299	1.722	2.224	2.498	2.233	1.778	2.049	1.722	-
Sol·licituds de programes	1.843	1.960	2.718	2.645	2.482	2.017	2.143	2.088	1.453
Sol·licituds pendents d'inici	142	188	356	207	288	367	276	421	253
Temps pendent d'inici (dies)	66,08	71,73	78,94	95,78	111,25	100,81	98,67	120,24	58,77
Total programes en execució	-	-	-	-	-	-	-	2.060	1.802
Persones denunciades ateses	-	-	-	-	-	-	-	1.978	1.750
Total programes finalitzats	-	-	-	-	-	-	-	1.789	1.399
Víctimes amb progr. finalitzat	-	-	-	-	-	-	-	2.080	674
Persones denunciades amb progr. finalitzat	-	-	-	-	-	-	-	1.724	1.360
Programes finalitzats amb procés restauratiu	-	-	-	-	-	-	-	1.064	850

Font. Departament de Justícia, Drets i Memòria.

L'assistència jurídica gratuïta és una garantia per a les persones que no tenen recursos suficients per defensar els seus drets

El Departament de Justícia, Drets i Memòria garanteix el dret a obtenir defensa i representació gratuïtes per part d'advocats i procuradors. Aquest servei està garantit per a les persones immerses en procediments judicials que acreditin insuficiència de recursos per litigar en defensa dels drets o interessos propis. El dret d'assistència jurídica gratuïta està reconegut per la Llei 1/1996, de 10 de gener, d'assistència jurídica gratuïta, i pel Decret 252/1996, de 5 de juliol, de creació de les comissions d'assistència jurídica gratuïta, de regulació del procediment per al reconeixement del dret d'assistència gratuïta i de la subvenció per a les actuacions professionals dels advocats i procuradors.

En el marc de la darrera dècada, 2022 ha estat l'any amb més assumptes entrats a les comissions d'assistència jurídica gratuïta (192.268) i el que ha tingut més actuacions dels advocats del servei d'assistència jurídica gratuïta (339.557). També és l'any amb més assumptes pendents l'últim dia de l'any (33.449).



Taula 67. Cobertura dels serveis de justícia gratuïta a Catalunya (2010-2022)

Assumptes gestionats per les comissions d'assistència jurídica gratuïta	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Pendents a l'inici de l'any	13.651	18.701	8.780	14.896	17.921	14.017	14.228	15.382	16.235	20.606	20.114	22.057	29.341
Entrats	115.764	143.407	167.198	163.768	155.759	159.143	165.529	174.973	175.328	181.267	142.333	175.413	192.268
Resolts	110.714	139.936	161.082	160.743	159.663	158.932	164.375	174.120	170.957	167.674	140.390	173.246	158.202
Pendents últim dia de l'any	18.701	22.172	14.896	17.921	14.017	14.228	15.382	16.235	20.606	20.114	22.057	29.341	33.449
Actuacions derivades pel servei d'assistència jurídica gratuïta	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Advocats	321.071	312.960	296.622	302.294	300.912	287.643	296.204	299.426	310.042	318.267	265.307	320.144	339.557
Procedim.-assumptes d'ofici	203.475	197.483	185.381	191.407	195.387	188.606	194.629	195.917	202.560	208.029	169.747	212.223	220.761
Assistència	117.596	115.477	111.241	110.887	105.525	99.037	101.575	103.509	107.482	110.238	95.560	107.921	118.796

Font. Departament de Justícia, Drets i Memòria.

El projecte de llei orgànica d'eficiència organitzativa del servei públic de justícia pot posar en risc els jutjats de pau, garants de proximitat i conciliació, i òrgans d'auxili judicial

La institució del Síndic de Greuges va obrir una actuació d'ofici sobre la tramitació d'una llei estatal que pot posar en perill la figura dels jutges de pau. Es volia fer el seguiment de la situació i col·laborar amb el posicionament del Departament de Justícia, en defensa de la permanència dels jutjats de pau, per la tasca conciliadora i d'auxili judicial que exerceixen.

A Catalunya, dels 947 municipis catalans, hi ha 898 municipis amb jutjats de pau, que cobreixen el 40,5 % del conjunt de la població. A Catalunya, la figura del jutjat de pau és una institució arrelada des de 1855, reconeguda per l'Estatut d'autonomia i que neix com un servei de millora de les relacions veïnals.

Aquest projecte de llei orgànica d'eficiència organitzativa del servei públic de justícia comportaria la supressió de la figura del jutge de pau i la substitució dels jutjats per les oficines de justícia als municipis. Amb l'esmentat projecte, es modificaria l'organització dels jutjats de pau actuals, que quedarien incardinats dintre de l'organització d'aquestes oficines, que donen un servei més enllà de les competències estrictes que s'assignen actualment als jutjats de pau.

D'acord amb el projecte, les funcions dels actuals jutjats de pau no sembla que les hagi d'assumir ningú, la qual cosa suposa una pèrdua d'aquestes tasques que procuren estabilitat municipal, estalvi econòmic i menys litigiositat.

Des del primer moment el Departament de Justícia ha rebutjat l'eliminació de la institució del jutge de pau i s'ha oposat a aquest projecte de llei orgànica, que vol blindar la seva existència davant les oficines de mediació que vol crear l'Estat.

El Parlament de Catalunya s'ha pronunciat donant suport a la figura dels jutges de pau, a través de la Moció 128/XIV del Parlament de Catalunya, de data 30 de juny de 2022, sobre els jutjats de pau com a garants del servei de justícia de proximitat arreu del territori.

Els jutjats de pau estan presents en municipis on no hi ha jutjat de primera instància i instrucció, són òrgans unipersonals i fan tràmits, actes de conciliació, mediació i solucionen problemes diaris dels ciutadans del municipi perquè coneixen la ciutadania i el context municipal. Actualment, els jutjats de pau fan les funcions que estableix l'article 100 de la Llei orgànica del poder judicial:

- ▶ En l'ordre civil, coneixen de la substanciació en primera instància, decisió i execució dels processos que la llei determini (judicis verbals fins a 90 euros i actes de conciliació) i la resta de funcions que la llei els atribueixi.
- ▶ En l'ordre penal, poden intervenir en actuacions penals de prevenció, o per delegació, i en aquelles altres que disposin les lleis.
- ▶ Gestionen les actuacions d'auxili jurisdiccional dels dos àmbits anteriors a través del compliment dels exhorts que reben d'altres jutjats ordinaris.

Aquestes funcions de tramitar els judicis de poca quantia, de prevenció i d'auxili són claus per aportar estabilitat al municipi, i suprimir-los significaria no només incrementar la litigiositat i la conflictivitat en els municipis, que recaurà en els tribunals d'instància, sinó una invasió competencial, perquè buida de contingut l'article 108.1 de l'Estatut d'autonomia.

El Síndic de Greuges reivindica la rellevant funció de justícia de proximitat que exerceixen els jutges de pau en l'àmbit municipal, que evita la demora dels conflictes veïnals, i que agilitza i alleugera l'Administració de justícia. Recentment hem donat trasllat de l'actuació d'ofici al Defensor del Poble per al seu coneixement, i perquè en faci l'anàlisi, la valoració i el seguiment dintre de les seves competències.

Queixes pel procediment de cita prèvia obligatòria als registres civils

Els registres civils són un òrgan judicial i la responsabilitat sobre l'organització i el seu funcionament correspon als jutges de primera instància, que depenen del Ministeri de Justícia. El Departament de Justícia, Drets i Memòria hi intervé amb

la provisió de recursos personals i materials per a un bon funcionament, i entre aquests recursos hi ha l'aplicació informàtica de la cita prèvia.

El 37 % de les queixes sobre Administració de la justícia fan referència als registres civils.

En relació amb l'obligatorietat de la cita prèvia, la Secretaria per a l'Administració de Justícia informa dels beneficis que aporta la seu judicial electrònica per fer un tràmit registral o gestionar el canvi de data o la cancel·lació d'una cita. Ara bé, també constata desigualtats entre la població pel que fa a l'accés a les noves tecnologies. L'accés de la ciutadania als registres civils s'ha de garantir sempre. Per tant, s'ha de poder accedir a l'Administració per mitjans telemàtics (a través de les aplicacions informàtiques específiques), per correu electrònic o de manera presencial.

La institució del Síndic de Greuges ha manifestat que la cita prèvia ha de deixar de ser un requisit per accedir a les oficines d'atenció ciutadana i registre. Si és obligatòria, i a més s'ha de demanar la cita per via electrònica, s'està impedingint o dificultant l'accés a l'atenció presencial a bona part de la població, especialment a la gent gran o als col·lectius vulnerables.

2.10.2. Bon govern com a eix de transformació: cap a una Administració transparent i accessible

El desplegament de les obligacions de publicitat informativa està estancat i hi ha un nombre significatiu de sol·licituds d'accés a informació que queden sense resposta

El 75 % de les queixes sobre transparència fan referència al dret d'accés a la informació pública.

Dins del model de bon govern, la transparència informativa actua com a eix vertebrador: permet el control ciutadà sobre l'activitat pública i la participació efectiva en les polítiques públiques. En aquest sentit, el Parlament de Catalunya va encomanar a la institució del Síndic de Greuges avaluar l'aplicació de la Llei 19/2014 de transparència.

Els informes d'avaluació de la transparència que elaborem anualment miren de reflectir les dificultats en el desplegament d'aquesta llei i de recomanar actuacions per millorar-ne l'aplicació. Alhora, les queixes que rebem cada any en matèria de transparència reflecteixen, també, les mancances en aquest àmbit i ajuden a construir aquests informes.

S'han constatat mancances significatives, per exemple, en el compliment de les obligacions de publicitat informativa i en la resposta a les sol·licituds d'accés a la informació. Per tant, **hem plantejat la necessitat de potenciar la creació d'unitats de transparència i dotar-les de recursos suficients, amb suport organitzatiu i econòmic explícit, sobretot si resulta evident que les administracions no tenen recursos propis per generar-les ni dotar-les dels mitjans necessaris.**

El dret a una bona Administració s'ha consolidat, sobretot, com un conjunt d'obligacions de les administracions públiques en el procediment administratiu

El principi de bona Administració –com a dret de les persones a una actuació pública eficaç, motivada i en termini, i a una prestació de serveis eficient i de qualitat– s'ha anat consolidant en el nostre sistema jurídic com a paràmetre de regularitat de l'actuació administrativa, a través de la jurisprudència i les normes més recents. **S'ha consolidat el deure de diligència i eficiència en l'actuació administrativa.** Entre altres coses, la ciutadania que té expedients oberts amb l'Administració té dret a obtenir una resolució expressa i en termini, una instrucció diligent i curosa (que incorpori tots els elements rellevants per decidir) i a una decisió que s'empari racionalment en els elements recollits.

Enguany hem rebut 214 queixes sobre procediment administratiu, un 13 % de les queixes sobre Administració pública.

Les administracions públiques han anat suprimint la cita prèvia obligatòria com a sistema d'accés als serveis

Una de les concrecions del dret a una bona Administració és el dret a accedir a les administracions i als serveis que presten en condicions d'igualtat i sense restriccions no justificades.

Arran de la pandèmia per la covid-19 i les restriccions a la interacció personal que va comportar, es va instaurar la cita prèvia per accedir a les oficines administratives d'atenció ciutadana. Tanmateix, una vegada van deixar d'estar en vigor les restriccions d'aforament, moltes administracions van mantenir la cita prèvia obligatòria per accedir a les oficines d'atenció ciutadana.

Davant d'aquesta situació, l'any 2022 vam recordar a les administracions que la cita prèvia obligatòria, com a requisit per accedir a l'atenció presencial, no té empara jurídica; vulnera el dret a ser atès presencialment sense restriccions, i pot generar situacions de desatenció i de desigualtat en l'accés a les administracions. Per aquest motiu, vam suggerir que la cita prèvia deixés de ser obligatòria per accedir presencialment a les oficines d'atenció ciutadana per obtenir informació i enregistrar escrits, sens perjudici de mantenir la cita prèvia voluntària, com a instrument d'ordenació de l'atenció presencial en aquestes oficines.

Per les respostes rebudes a la nostra intervenció, constatem que són poques les administracions que han mantingut la cita prèvia com a requisit absolut i general per accedir a les seves oficines d'atenció ciutadana i registre. Destaquem, pel volum de ciutadans afectats, que tant la Generalitat de Catalunya com l'Ajuntament de Barcelona han modificat el sistema d'atenció presencial arran de les nostres recomanacions.

L'anàlisi d'aquestes respostes ens ha portat també a elaborar un seguit de recomanacions addicionals, que enguany hem traslladat a les administracions, juntament amb un recull de bones pràctiques que hem identificat en les respostes rebudes i que pensem que poden inspirar altres iniciatives de millora en l'atenció a les persones.

Cal adoptar mesures per evitar la bretxa digital en l'accés a l'Administració

La institució del Síndic de Greuges ha volgut recordar al conjunt de les administracions que la digitalització progressiva de l'actuació administrativa –que és un procés positiu en la mesura que millora l'eficiència de la seva actuació– no pot excloure el dret de les persones físiques a relacionar-s'hi de forma presencial, i que cal crear mecanismes d'acompanyament i assistència en la tramitació electrònica per a qui voluntàriament opti per aquesta via.

Pel que fa les entitats i col·lectius obligats a relacionar-se electrònicament amb l'Administració, cal verificar periòdicament que tenen els recursos i la capacitat tècnica per fer-ho, i cal habilitar mecanismes d'acompanyament i suport en aquesta tramitació. Per tot això, la síndica ha recomanat a les administracions que cerquin formes de cooperació per estendre i reforçar l'atenció presencial a tot el territori, i que prevegin un suport a la tramitació electrònica per fer-la realment accessible al conjunt de la ciutadania.

Cal tenir en compte que determinats col·lectius i persones en situació d'especial vulnerabilitat poden tenir requeriments específics per accedir a l'entorn digital, i a mesura que s'incrementa l'actuació pública en entorn digital augmenta també el risc que aquestes persones i col·lectius no puguin relacionar-se amb les administracions i es generin situacions d'exclusió. Actualment estem treballant en un estudi amb aquesta perspectiva de facilitar la relació digital per a tothom, de forma inclusiva.

Any rere any constatem la manca de resolució dels procediments en el termini previst normativament, un dels supòsits més freqüents de mala Administració

Un dels principals motius d'intervenció de la síndica és la manca de resposta a peticions, sol·licituds o reclamacions que la ciutadania adreça a les administracions. El termini per resoldre els escrits dels ciutadans el fixa la norma reguladora del procediment, però en cap cas pot ser superior a sis mesos, llevat que una norma amb rang de llei o el dret de la Unió Europea en fixin un de superior. Si les normes dels procediments no estableixen el termini màxim, serà de tres mesos.

Quan l'endarreriment és especialment rellevant, **l'afectació als drets de les persones que legítimament esperen una resolució de la seva sol·licitud en un termini raonable, pot anar més enllà de la vulneració del mateix dret a rebre una resolució dins de termini.**

Les circumstàncies que expliquen l'endarreriment poden ser molt diverses, però sovint van lligades a dèficits de personal, en un context en què durant anys la incorporació d'efectius a les administracions públiques ha estat molt limitada. També es deu a mancances d'altres mitjans o a ineficiències organitzatives. En qualsevol cas, **la conseqüència és sempre la vulneració del dret de les persones a rebre una resposta o resolució en termini quan s'adrecen a les administracions o insten la incoació d'un procediment.**

Quan la demora prové dels desajustos existents entre el volum de sol·licituds de la ciutadania en un àmbit concret i el personal assignat per fer-hi front, recordem a l'Administració els mecanismes que ofereix la llei de procediment per habilitar els mitjans personals i materials per complir el despatx adequat i en termini. Un cop esgotats aquests mitjans, es pot acordar l'ampliació del termini màxim de resolució i notificació, de forma motivada, però cal notificar-ho a les persones interessades.

De vegades els departaments afectats per aquests retards ens informen de les millores establertes per fer-hi front. Poden ser modificacions tècniques dels procediments, per alleugerir les tasques administratives o poden ser increments de mitjans personals. En aquest sentit, es poden aprovar programes temporals de reforç o, si les necessitats són estructurals, es pot modificar la dotació de personal amb la creació de llocs de treball. En d'altres ocasions, la resposta al ciutadà té lloc a remolc de la intervenció de la institució, quan ja s'ha sobrepassat amb escreix tots els estàndards administratius exigibles.

La institució ha de recordar a les administracions que sempre cal donar resposta expressa a la ciutadania, tot i que la queixa, consulta o reclamació no hagi de donar lloc a la tramitació d'un procediment administratiu. El termini per respondre, a més, no hauria de superar els tres mesos; altrament, es vulnera el dret dels ciutadans a la bona Administració.

El dret a una bona Administració –implícit a la Constitució (articles 9.3 i 103), positivitzat a la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea (art. 41) i a l'article 3.1 e) de la Llei 40/2015, a l'article 22 de la Llei 26/2010 i projectat en nombrosos pronunciaments jurisprudencials– persegueix un model d'actuació pública per determinar un nou rol en les relacions amb els administrats.

Aquest rol implica mantenir un paper actiu perquè, quan es tracti de donar resposta als escrits dels ciutadans, aquests siguin atesos també per escrit, amb la màxima claredat, transparència i promptitud, sens perjudici que se'ls pugui

avançar la resposta telefònicament, per raons d'agilitat. En cap cas la trucada no hauria de substituir l'escrit de resposta, ja que, si no hi ha un mecanisme d'enregistrament de la conversa, no es pot confirmar quin ha estat el contingut de la informació o resposta facilitada.

El dret a una bona Administració comporta que els òrgans administratius s'hagin de sotmetre a les exigències legals, no només en les seves decisions, sinó també en les del procediment, com ara el fet que els assumptes es tractin i resolguin dins d'un termini raonable perquè el silenci és l'antítesi d'aquest dret.

L'any 2023, hem rebut nombroses queixes relacionades amb endarreriments per resoldre sol·licituds de subvenció i fer efectiu el pagament d'ajuts a la mobilitat sostenible (MOVES III), a la instal·lació de plaques solars i d'altres elements d'energia renovable en habitatges

La conscienciació ciutadana de la necessitat de reduir l'ús de fonts d'energia no renovable per a la mobilitat personal i l'energia consumida a les llars, juntament amb la dotació de fons europeus específicament amb aquesta finalitat, han fet que el nombre de sol·licituds d'aquest àmbit s'hagi incrementat exponencialment, amb relació a ajuts similars convocat en anys anteriors.

El desajust entre el volum de sol·licituds i els recursos assignats a la tramitació ha provocat que la valoració es fes en un termini molt superior al previst a la convocatòria. Per la mateixa raó, la comprovació de la justificació de la despesa, prèvia al pagament, es fa també amb molt endarreriment. A més, s'hi afegeix la complexitat de gestió d'un ajut regulat en normativa estatal que, alhora, ve condicionada en bona mesura pels requisits fixats per l'Administració europea, com a titular dels fons que nodreixen aquets ajuts.

Aquesta complexitat provoca també que siguin freqüents els errors dels sol·licitants en la presentació de la documentació, sobretot en la fase de justificació de la despesa, i això comporta requeriments d'esmena que allarguen encara més la resolució de les sol·licituds i el pagament dels ajuts.

Quan la institució es va adreçar a l'Institut Català d'Energia (ICAEN) ja s'havien iniciat passos per ampliar la plantilla de professionals dedicats a la gestió d'aquests ajuts, i una part ja s'hi havia incorporat. Tot i que va faltar previsió, val a dir que la incorporació de personal i la seva formació requereix un temps, de manera que els efectes no poden ser immediats. En qualsevol cas, la incorporació d'aquests professionals ha d'agilitar la gestió d'aquests ajuts, però continuarem fent-ne seguiment. Les dades no permeten considerar resolta encara la situació d'endarreriment en cap de les línies d'ajuts esmentades.

El retard en la resolució de les reclamacions de responsabilitat patrimonial per problemes de salut pot ser font de revictimització

Si l'endarreriment per resoldre qualsevol sol·licitud o reclamació té efectes en les persones que legítimament esperen una actuació eficaç de l'Administració, l'afectació és més gran quan la persona que reclama considera que una actuació sanitària ha ocasionat un perjudici físic, de manera que l'endarreriment per resoldre es percep com un dany afegit al que considera que li ha ocasionat una atenció sanitària deficient.

La mateixa complexitat de les reclamacions de responsabilitat patrimonial derivada d'assistència sanitària –especialment la necessitat de recopilar exhaustivament els antecedents assistencials i de valorar mèdicament l'assistència prestada per valorar la reclamació– fa que gairebé sempre se superi el termini legalment establert. Tanmateix, en els darreres temps, s'ha constatat en les queixes rebudes que l'informe mèdic valoratiu, necessari per resoldre les reclamacions, s'endarreriria extraordinàriament i de manera generalitzada.

En el marc de l'actuació iniciada per valorar-ho, vam indicar al Departament de Salut que calia adoptar mesures efectives per superar l'endarreriment acumulat. Aquestes mesures necessàriament passen per incrementar la plantilla de metges avaluadors, tot i les dificultats per incorporar professionals amb aquest nivell d'especialització. Actualment fem el seguiment de la incorporació de professionals a aquesta tasca i la seva incidència per reduir progressivament el termini d'emissió dels informes.

2.10.3. Policia de proximitat: del model policial d'ordre públic al model de proximitat

Cal avançar cap a un model policial de proximitat que treballi la prevenció

El 42 % de les queixes sobre l'actuació de cossos i forces de seguretat denuncien abús d'autoritat.

La policia neix lligada a la creació de l'Estat com a organització política moderna, amb l'objectiu de garantir la protecció de la ciutadania i l'ordre en societat. L'Estat necessitava una força pública legítima per a una ordenada convivència i, per tant, per ocupar-se de la seguretat interior. En els seus orígens, s'encarregava de mantenir la seguretat l'ordre públic. En el model d'ordre públic, que respon a l'anomenat model governatiu (model francès), la policia és un òrgan dependent del Govern –que decideix i ordena les actuacions policials– i té la finalitat de mantenir i protegir l'ordre públic i la defensa dels drets de la ciutadania, fonamentalment la lluita contra la delinqüència.

Aquest model d'ordre públic, eminentment reactiu, ha de deixar pas a un model policial de proximitat, més orientat a prevenir que sorgeixin els conflictes de convivència, i que respongui més a l'anomenat model de servei públic o de policia comunitària. **El model de servei públic (model anglosaxó) centra el seu enfocament en el diàleg, i l'ús de la força és l'últim mecanisme per minimitzar danys i solucionar els problemes.** Aquest model es caracteritza perquè el compliment de la llei no és l'objectiu, sinó que la llei esdevé una eina per evitar comportaments discrecionals i parcials de la policia, i per reduir la sensació de por dels ciutadans. Per això és imprescindible el diàleg amb la societat. A més, el model de proximitat també incorpora elements de l'anomenat *model professional*, que parteix d'un cos més professionalitzat i adaptat a les noves exigències socials, amb una millor formació dels agents.

Actualment, a Catalunya, el model policial és mixt, amb aspectes del model policial d'ordre públic (governatiu, francès) i del model policial de proximitat (de servei públic o comunitari, anglosaxó). És un model de policia descentralitzat, estructurat en àmbits regionals, i són diverses les administracions que tenen competència en l'àmbit de la seguretat i que, per tant, en són responsables.

En la darrera dècada i especialment a partir de 2021, s'ha incrementat lleugerament el nombre d'efectius policials, però és un increment modest en proporció a la població

El model de proximitat requereix més presència policial i més efectius policials a l'espai públic. Al llarg de la darrera dècada, ha augmentat el nombre d'efectius policials en prop de 2.000 (un 6,5 %) en el període 2013-2022, prop de 1.000 efectius

més en el cos de Mossos d'Esquadra i 1.000 més a la policia local. **En valors relatius, aquest increment implica que s'ha passat de 36,6 a 37,8 efectius per cada 10.000 habitants en el període 2013-2022.**

L'any 2021 la Junta de Seguretat de Catalunya va ampliar el sostre de la plantilla dels Mossos d'Esquadra a 22.006 agents, 3.739 efectius més respecte al límit de 18.267 des del 2006. Tanmateix, **el nombre actual de Mossos d'Esquadra se situa en prop de 18.000, encara lluny de l'objectiu marcat, que es preveu que s'acomplirà l'any 2030.** De moment, enguany s'ha obert una convocatòria mitjançant concurs oposició lliure per cobrir 850 places de la categoria de l'escala bàsica del cos de Mossos d'Esquadra.

Perspectiva de gènere

L'accés de les dones als cossos de seguretat

El Departament d'Interior ha desenvolupat diferents mesures amb l'objectiu de garantir la paritat de gènere en el cos de Mossos d'Esquadra.

En la convocatòria de 2023, s'ha fet una reserva per a dones del 40 % (340 de les 850 places) per construir un cos inclusiu, paritari, modern i representatiu de la societat.

S'han rebut 10.863 sol·licituds per participar en aquesta convocatòria, un 64 % són homes (6.985 sol·licituds) i un 36 % són dones (3.878 sol·licituds), la xifra més alta assolida en convocatòries d'accés al cos de Mossos d'Esquadra.

La feminització del cos també s'ha produït en el rang més alt de comandament. A finals d'any 2022, de les sis noves persones comissàries del cos, quatre eren dones. El 30 % de persones comissàries són dones.

Taula 68. Efectius de Mossos d'Esquadra i de policia local a Catalunya (2011-2022)



	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Mossos d'Esquadra	16.654	17.160	17.080	16.973	16.869	16.783	16.610	16.450	16.916	17.361	17.889	17.881
Policia local	10.894	10.690	10.586	10.631	10.888	10.848	10.850	10.968	10.703	10.904	11.167	11.572
Total	27.548	27.850	27.666	27.604	27.757	27.631	27.460	27.418	27.619	28.265	29.056	29.453
Mossos / 10.000 hab.	22,1	22,7	22,6	22,6	22,5	22,3	22	21,6	22	22,3	23	22,9
Policia local / 10.000 hab.	14,4	14,1	14	14,1	14,5	14,4	14,4	14,4	13,9	14	14,4	14,8
Efect. policials / 10.000 hab.	36,5	36,8	36,6	36,7	37	36,7	36,3	36,1	36	36,3	37,4	37,8

Font. Departament d'Interior.

La mediació policial com a instrument per al model de proximitat

Delinqüència i incivisme són realitats diferents, però són dues variables que contribueixen a la percepció d'inseguretat. Deixant de banda la delinqüència, l'incivisme pot venir evidenciat per sorolls, molèsties per animals domèstics o l'ús de l'espai públic, entre d'altres. Totes aquestes problemàtiques provoquen conflictes veïnals i l'Administració hi ha de respondre.

La millor via per resoldre qüestions d'incivisme veïnal passa per la mediació, perquè és un procés que ajuda les persones a intentar posar solució als conflictes. Dirimir un conflicte d'incivisme per la via judicial pot resultar perjudicial, ja que fa créixer el problema, alhora que genera malestar emocional.

Algunes policies locals ja disposen d'unitats de servei de mediació, dotades amb personal i oferint un servei valorat positivament per part de les persones usuàries, ja que evita els costos derivats d'una resolució del conflicte per la via judicial. Hi ha municipis, però, que no disposen d'aquests serveis.

Augmenta la victimització, però no creix la percepció d'inseguretat

L'any 2022 va suposar un increment important de la delinqüència a Catalunya en relació amb 2021, per efecte de la recuperació dels fets penals informats després de la pandèmia. En concret, es van notificar 570.387 fets penals, un 21,6 % més que l'any 2021.

Per bé que la taxa de fets penals per 1.000 habitants (73,2‰) és equivalent a la dels anys 2018 (74,3‰) i 2019 (75,4‰), **les xifres se situen per sobre dels de fa una dècada (69,4‰). El 2022 hi ha un 8,8 % més de fets penals que el 2013, sobretot contra el patrimoni i contra l'ordre públic, un 33,6 % més d'incidències ateses i un 18,4 % més d'atestats instruïts pel cos de Mossos d'Esquadra.**

L'Enquesta de seguretat de Catalunya conclou, també, que l'índex de victimització de 2020 era superior al de l'any 2015 (27,6 % i 20,6 % respectivament). Pel que fa a l'índex de fets delictius també ha augmentat en aquest mateix període: de 33,9 el 2015 a 42,6 el 2020. Recordem que l'índex de victimització és el percentatge de persones enquestades que han patit com a mínim un fet considerat delictiu i que l'índex de fets delictius és nombre de fets considerats delictius que han passat per cada cent catalans/es de setze anys i més.

L'increment de la delinqüència és un factor que cal tenir en compte quan es parla de percepció d'inseguretat, entesa com la sensació o creença que un pot trobar-se en risc de ser víctima d'un delictes o d'enfrontar situacions perilloses en el seu entorn. **Aquesta percepció pot variar d'una persona a una altra i no sempre coincideix amb les taxes reals de criminalitat o incivisme en un entorn determinat.**

De fet, l'Enquesta de seguretat de Catalunya assenyala que la percepció del nivell de seguretat al municipi de residència s'ha incrementat en la darrera dècada (6,2/10 el 2011 en comparació amb 6,8/10 el 2020).

Taula 69. Fets penals coneguts per la policia de Catalunya (2011-2022)



Enquesta de seguretat pública de Catalunya	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Record d'haver estat víctima (%)	8,52	8,46	6,92	-	6,48	-	6,01	-	-	6,89	-	-
Record espontani d'haver estat víctima (%)	8,8	-	7,6	-	6,6	-	6,5	-	-	7,5	-	-
Índex de victimització	-	-	-	-	20,6	-	25,9	-	-	27,6	-	-
Índex de fets delictius	-	-	-	-	33,9	-	43,4	-	-	42,6	-	-
Percepció de seguretat al municipi (0-10)	6,2	6,3	6,6	-	6,9	-	7,2	-	-	6,8	-	-
Valoració ME	6,8	6,6	6,9	-	7,5	-	7,8	-	-	7,5	-	-
Valoració PL (de 0 a 10)	6,3	6,3	6,6	-	6,9	-	7,3	-	-	6,9	-	-
Estadística de les actuacions policials	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Fets penals	531.226	529.229	524.390	509.328	497.167	487.893	508.209	564.820	578.734	423.443	469.168	570.387
Taxa per 1.000 hab.	70,5	69,9	69,4	67,7	66,2	64,9	67,3	74,3	75,4	54,4	60,4	73,2
Contra les persones	-	-	-	56.894	52.506	47.592	48.169	48.951	50.511	44.947	50.965	56.050
Contra el patrimoni	-	-	-	419.195	415.025	411.667	430.671	483.530	502.460	346.925	380.595	471.223
Altres	-	-	-	17.520	14.350	13.006	29.434	32.191	33.582	31.810	37.899	43.114
Fets penals resolts	-	-	-	142.034	131.380	125.182	141.062	150.881	150.857	132.501	144.885	168.356
Incidències ateses: activitat policial	-	-	647.222	644.721	657.266	674.334	716.899	761.311	813.672	717.799	769.724	864.588
Detencions	-	-	51.794	46.187	39.206	37.586	38.030	42.422	46.011	40.420	43.674	51.186
Atestats instruïts	-	-	967.888	965.874	977.926	988.090	1.048.551	1.129.098	1.179.318	1.104.023	1.041.823	1.145.972

Font. Departament d'Interior i Enquesta de seguretat pública de Catalunya.

Nota. ME equival a Mossos d'Esquadra i PL a policia nacional.

Augmenta la valoració de l'actuació de la policia de Catalunya

Per analitzar el problema de base, és a dir, la inseguretat, és important tenir present la confiança que la població té en la policia, especialment en els agents policials que s'encarreguen de la seguretat ciutadana, i les relacions amb la comunitat. La satisfacció amb la tasca d'aquest tipus d'actuació policial, com és la interacció agent-ciutadà, millora la percepció de protecció i seguretat. Com es pot veure a la taula, la valoració tant dels Mossos d'Esquadra com de la policia local l'any 2020 és més alta (7,5 i 6,9, respectivament) que l'any 2011 (6,8 i 6,3, respectivament).

La presència policial a l'espai públic genera més sensació de seguretat, al marge de l'evolució real de la delinqüència

La presència policial als carrers, tant en tasques de patrullatge com de punts de policia estàtica també ajuda a tenir índexs de seguretat més alts.

El Síndic de Greuges rep queixes relacionades amb conflictes de convivència, com ara molèsties ocasionades per actes incívics, i amb una suposada manca d'actuació policial per solucionar el problema plantejat. Aquesta institució constata que l'increment de la presència policial a la zona, per mitjà de vehicles logotipats i efectius policials uniformats, és una mesura efectiva per reduir la percepció d'inseguretat i prevenir actes incívics.

Arran de les queixes veïnals, les administracions planifiquen també presència policial estàtica diària. En el cas d'un problema d'inseguretat derivada d'una ocupació il·legal d'un habitatge, per exemple, l'Ajuntament de Viladecans, a més d'iniciar procediment judicial per al desallotjament de l'immoble, va planificar aquesta presència policial estàtica: en menys de sis mesos, va dur a terme 190 serveis planificats i 27 serveis a requeriment, amb més de 214 hores de presència policial.

2.10.4. Gestió amable dels tributs: d'un model recaptatori cap un model centrat en el contribuent

El deure del ciutadà d'assumir les responsabilitats tributàries no exonera l'Administració del deure de garantir un sistema tributari just

El sistema tributari esdevé un instrument clau per obtenir els recursos necessaris per fer front a la despesa pública que genera l'estat social i de benestar. Amb aquesta finalitat, la Constitució imposa a tothom el deure legal de contribuir al sosteniment de les despeses públiques. Al seu servei, es despleguen tot un seguit de lleis, normes i disposicions que atorguen a les administracions potestat tributària, les faculten per crear i imposar tributs, i per exigir-ne el pagament, si escau, de manera forçosa, amb embargaments i execucions de patrimoni a la persona contribuent que no pagui voluntàriament. El sistema pot desplegar amb contundència el seu caràcter coercitiu.

Malgrat el deure legal de contribuir en què es basa el sistema fiscal, no és un deure absolut: d'acord amb l'art. 31 de la Constitució espanyola (CE) ho és en funció de la capacitat econòmica i mitjançant un sistema tributari just, inspirat en els principis d'igualtat i progressivitat. En cap cas ha de tenir un abast confiscatori. Alhora, serà redistributiu com a instrument per lluitar contra la desigualtat i aconseguir una societat més justa i equitativa.

És nombrosa la casuística que arriba a la institució del Síndic de Greuges a través de les queixes presentades per la ciutadania. Ens permet detectar mancances i debilitats en el sistema, en les disposicions normatives i en l'actuació de l'Administració i dels poders públics; detectar el que ens allunya d'un sistema fiscal just, garantista amb els drets i al servei de les persones.

Les administracions ordenen i apliquen els tributs d'una manera excessivament rígida, atenent només la literalitat del precepte i desatenent l'esperit de la norma

S'observa una aplicació massa estricta de la norma, entesa des de la simple perspectiva impositiva i sense tenir en compte una visió més propera al contribuent i des del respecte i garantia dels seus drets.

Sovint s'observa poca o nul·la empatia envers la múltiple casuística econòmica, social i personal que pot afectar les persones, i una manca de voluntat de cercar vies de solució als problemes que es plantegen. Hi ha persones amb deutes tributaris que volen pagar, però que no ho poden fer amb les condicions establertes (terminis, etc.) per l'Administració a causa de la seva situació socioeconòmica.

Tot i això, se'ls aplica el règim sancionador previst sense possibilitat de cercar alternatives favorables per a totes les parts.

Aquesta rigidesa i desafecció de l'Administració en l'ordenació i aplicació dels tributs genera perjudicis, greuges i vulneració de drets innecessaris i fàcilment evitables. Al seu torn, l'asimetria en la relació entre l'Administració i la ciutadania els genera un sentiment d'indefensió, desconfiança i frustració.

Una Administració tributària més humana ha de ser capaç de visualitzar la persona que hi ha darrere de cada obligat tributari i ha de ser empàtica, amb consideració de les circumstàncies que afecten les persones. També ha de tenir vocació essencial de servei a la ciutadania i ha de ser comunicativa i propera, amb escolta activa; resolutiva per donar solucions reals i efectives; proactiva, per trobar vies que garanteixin la seguretat jurídica i evitin la conflictivitat; i restaurativa, amb una clara voluntat de reparar el dany produït.

El repartiment de la càrrega tributària no és prou just i equitatiu

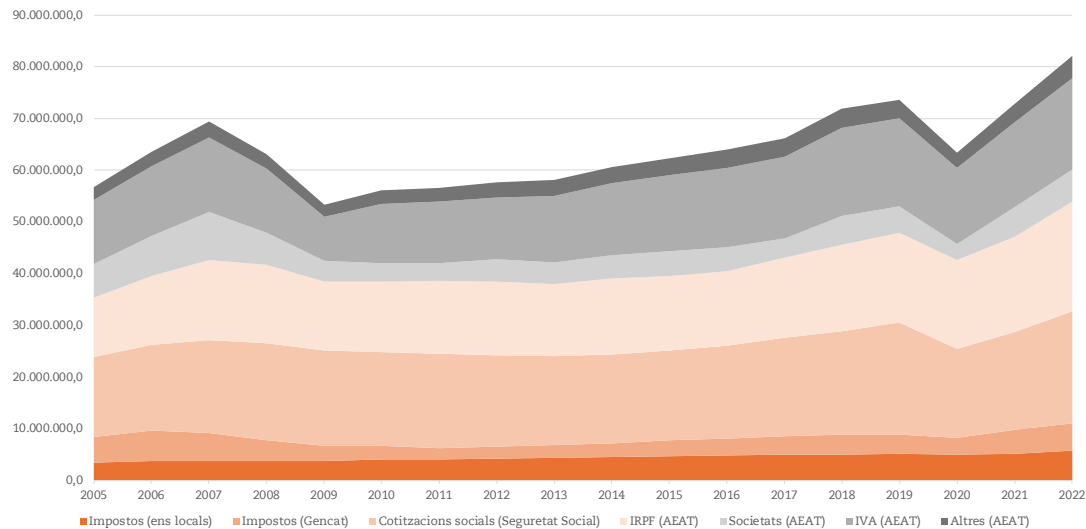
La major part dels ingressos són suportats per les persones físiques per mitjà dels impostos i les cotitzacions socials, especialment les persones físiques que obtenen rendes del treball. Al seu torn, aquestes persones també són les consumidores finals que suporten la totalitat dels impostos indirectes per mitjà del preu en els productes que compren.

Si prenem com a referència els impostos estatals, a Catalunya, l'any 2022, **les rendes del treball suporten el 77,1 % de la imposició directa de l'Estat, mentre que l'impost de societats, el 22,6 %. L'IVA representa el 86,3 % de la imposició indirecta. L'IRPF i l'IVA representen el 81,1 % dels ingressos tributaris estatals** (gràfic 125).

Les famílies aporten més del 80 % de la recaptació total, mentre que les grans empreses, menys del 5 %. Les petites i mitjanes empreses, per exemple, aporten prop del 75 % de la recaptació per l'impost de societats, tot i que el seu volum de beneficis és prop d'un terç menor que el de les grans empreses.

En dues dècades, el pes de l'IRPF sobre els ingressos tributaris estatals totals ha passat del 37,3 % l'any 2000 al 44,2 % l'any 2022. L'impost de societats, en canvi, ha passat del 18,0 % al 12,9 %.

Gràfic 125. Ingressos tributaris a Catalunya (2005-2022)



Font. Departament d'Economia i Hisenda.

Tot i que la llei faculta les administracions per crear i exigir tributs, cal tenir en consideració la pressió fiscal que ja suporta la ciutadania en el seu conjunt per la imposició de tributs estatals, autonòmics i locals

A Catalunya, els tributs que recapta l'Agència Estatal d'Administració Tributària (AEAT) giren al voltant del 60 % del total de la càrrega tributària; les cotitzacions de la Seguretat Social, prop del 25 %, i els impostos de la Generalitat de Catalunya i dels ens locals, menys del 15 % (taula 70).

Els ingressos tributaris van ser l'any 2021 de 9.391 euros per càpita, mentre que per al 2022, l'estimació era de 10.546,8 euros per càpita. D'aquests, 6.343,8 euros corresponen a impostos de l'AEAT i 665,3 euros per càpita, a la Generalitat de Catalunya.

El 87 % de les queixes en matèria de tributs fan referència als tributs locals.



Taula 70. Ingressos tributaris a Catalunya (2005-2022) per ens recaptatori

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ens locals (M€)	3.391	3.706	3.795	3.751	3.802	3.996	4.102	4.279	4.408	4.573	4.717	4.872	4.981	5.030	5.088	4.979	5.183	-
Seguretat Social (M€)	15.396	16.664	17.973	18.732	18.415	18.246	18.204	17.562	17.111	17.193	17.411	18.038	19.080	20.107	21.626	17.266	18.880	-
AEAT (M€)	32.959	37.282	42.165	36.519	28.257	31.169	32.068	33.509	34.103	36.268	37.179	37.836	38.672	43.040	43.062	37.953	44.198	49.435
Generalitat (M€)	5.044	5.888	5.447	4.041	2.927	2.645	2.136	2.287	2.484	2.556	3.033	3.207	3.534	3.780	3.805	3.197	4.645	5.185
Ens locals (%)	6,0	5,8	5,5	6,0	7,1	7,1	7,3	7,4	7,6	7,5	7,6	7,6	7,5	7,0	6,9	7,9	7,1	-
Seg. Social (%)	27,1	26,2	25,9	29,7	34,5	32,5	32,2	30,5	29,4	28,4	27,9	28,2	28,8	27,9	29,4	27,2	25,9	-
AEAT (%)	58,0	58,7	60,8	57,9	52,9	55,6	56,7	58,1	58,7	59,9	59,6	59,2	58,4	59,8	58,5	59,9	60,6	-
Generalitat (%)	8,9	9,3	7,9	6,4	5,5	4,7	3,8	4,0	4,3	4,2	4,9	5,0	5,3	5,3	5,2	5,0	6,4	-
Ens locals (€ per càpita)	484,7	519,5	526,2	509,4	508,6	531,9	544,1	565,2	583,6	608,2	628,3	647,6	659,3	661,8	663,0	640,0	667,7	-
Seg. Social (€ per càpita)	2.200,9	2.335,6	2.492,6	2.543,6	2.463,4	2.428,8	2.414,5	2.319,6	2.265,3	2.286,6	2.319,0	2.397,9	2.525,3	2.645,6	2.817,6	2.219,1	2.431,9	-
AEAT (€ per càpita)	4.711,7	5.225,4	5.847,8	4.959,1	3.780,0	4.149,0	4.253,3	4.426,1	4.514,8	4.823,6	4.951,9	5.029,6	5.118,2	5.663,0	5.610,5	4.878,0	5.693,2	6.343,8
Generalitat (€ per càpita)	721,1	825,3	755,4	548,7	391,6	352,1	283,3	302,1	328,8	340,0	404,0	426,3	467,7	497,3	495,8	410,8	598,3	665,3

Font. Departament d'Economia i Hisenda.

L'any 2022 la pressió fiscal se situava en el 34 % sobre el PIB a Catalunya, sensiblement per sota de la mitjana espanyola, que és del 38 %, i de l'europea, que és del 42 %.

L'increment dels impostos indirectes fa que els sistemes fiscals siguin cada vegada més regressius, amb menys capacitat de distribuir la riquesa

La tendència internacional en els sistemes fiscals actuals és augmentar la recaptació tributària mitjançant impostos indirectes, que no estan vinculats a la capacitat econòmica. Aquests impostos tenen més potencial recaptatori i s'aconsegueix un increment ràpid dels ingressos públics amb un efecte "d'il·lusió financera"; és a dir, els contribuents confonen l'impost amb el preu dels béns i serveis, i no perceben l'augment com una imposició tributària.

Alhora, es produeix una pèrdua progressiva del pes relatiu dels impostos redistributius i, per tant, de la progressivitat, i també hi ha una pèrdua de la finalitat redistributiva dels impostos progressius. Tot plegat implica més regressivitat i desigualtat.

A Catalunya, el pes dels impostos indirectes sobre els ingressos tributaris s'ha reduït en les dues darreres dècades, del 47,0 % del 2005 al 42,2 % de 2021, en bona part per l'increment dels ingressos procedents de l'IRPF a causa de la bona evolució del mercat de treball.

Mentre que els impostos dels ens locals provenen fonamentalment de tributs de naturalesa directa –el 96,3 % l'any 2021, fonamentalment l'impost de béns immobles, l'impost sobre activitats econòmiques i l'impost sobre vehicles de tracció mecànica– i la recaptació en l'àmbit estatal majoritàriament també –56,3 % l'any 2022, bàsicament l'IRPF i l'impost de societats–, els impostos gestionats per la Generalitat, cedits i propis, són majoritàriament de naturalesa indirecta (68,0 % l'any 2022). Aquests impostos són l'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats, l'impost sobre begudes ensucrades envasades, l'impost sobre l'emissió d'òxids de carboni dels vehicles de tracció mecànica o el recent impost sobre instal·lacions que afecten el medi ambient. La recuperació de l'impost de patrimoni i l'impost sobre successions i donacions, entre d'altres, ha propiciat que el pes dels impostos indirectes de la Generalitat de Catalunya s'hagi reduït: s'ha passat del 83,0 % el 2005 al 68,0 % el 2022.

Taula 71. Ingressos tributaris a Catalunya (2005-2022) per tipus d'impost



Valors absoluts	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Impostos directes (M€)	21.141	24.488	28.494	25.554	21.040	20.697	20.957	22.606	22.660	23.718	24.088	23.978	24.341	27.391	27.656	25.636	29.941	-
Impostos indirectes (M€)	18.714	20.710	21.134	17.026	12.223	15.236	15.549	15.295	16.412	17.738	18.794	19.783	20.691	22.174	22.166	18.713	21.900	-
Altres (M€)	16.323	17.693	19.014	19.794	19.494	19.418	19.396	18.830	18.431	18.542	18.753	19.401	20.403	21.516	22.972	18.388	20.144	-
Valors relatius (%) (sense Altres)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Impostos directes (%)	53,0	54,2	57,4	60,0	63,3	57,6	57,4	59,6	58,0	57,2	56,2	54,8	54,1	55,3	55,5	57,8	57,8	-
Impostos indirectes (%)	47,0	45,8	42,6	40,0	36,7	42,4	42,6	40,4	42,0	42,8	43,8	45,2	45,9	44,7	44,5	42,2	42,2	-
Impostos indirectes per Administració (%)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Impostos indirectes (%) Ens locals	10,8	12,6	10,6	6,2	3,1	2,9	2,6	2,0	1,7	1,8	2,0	2,8	3,0	3,6	3,5	3,3	3,7	-
Impostos indirectes (%) AEAT	44,2	42,5	40,2	40,1	36,7	43,4	43,8	42,1	44,4	44,9	46,2	47,6	48,0	46,2	46,2	44,7	43,3	42,7
Impostos indirectes (%) Generalitat	83,0	82,5	77,5	62,7	71,0	76,5	83,7	72,0	65,5	70,8	67,0	68,2	71,8	71,7	69,1	62,3	66,9	68,0

Font. Departament d'Economia i Hisenda.

La política fiscal esdevé una de les eines més importants per la lluita contra la desigualtat, la pobresa i l'exclusió social.

És important garantir la participació ciutadana en el debat de model fiscal

Seria molt desitjable que la ciutadana participés en el debat del model fiscal –és a dir, quina societat volem tenir i de quina manera volem finançar-la– amb la finalitat d’obtenir més consens i reforçar-ne la legitimitat. Si s’exclou la ciutadania del debat polític del sistema fiscal es crea desafecció i el tribut s’acaba percebent com una imposició.

A més, la transparència insuficient pel que fa al destí dels recursos obtinguts, la consideració de no rebre prou retorn en forma de serveis públics o el coneixement públic de males pràctiques de responsabilitat fiscal esgoten la credibilitat en el sistema i incentiven l’incompliment voluntari.

La institució del Síndic de Greuges ha estat testimoni per les queixes rebudes de la manca d’acceptació social de nous tributs, per les raons exposades anteriorment. És el cas, per exemple, de l’ampliació del tribut metropolità en la segona corona metropolitana i de la creació del nou impost sobre les emissions de diòxid de carboni dels vehicles de tracció mecànica.

El tipus de gravamen no sempre és prou progressiu per garantir la contribució d’acord amb la capacitat econòmica

El dret constitucional a contribuir d’acord amb la capacitat econòmica és l’eix vertebrador d’un sistema tributari igualitari i equitatiu. L’obligació de contribuir ho és d’acord amb la riquesa del subjecte passiu, manifestada a través de la renda, el patrimoni o el consum. Això limita, d’una banda, els poders públics per exigir els tributs i, d’altra banda, el legislador per definir i estructurar els fets imposables, les bases tributàries i la modulació de la càrrega tributària. Però també obliga les persones a contribuir d’acord amb el seu nivell de riquesa.

El tipus de gravamen és la mesura principal de la càrrega tributària. A tall d’exemple, **les rendes de les persones físiques tributen a un tipus de gravamen progressiu del 20 % al 40 % per a rendes de fins a 60.000 euros. Augmenta fins al 50,0 % per a rendes fins a 300.000 euros. Més enllà d’aquesta renda, s’aplica un tipus marginal fix**, de manera que les rendes més altes eludeixen la progressivitat de la tarifa en base a la capacitat econòmica. De fet, **la càrrega tributària de les rendes més altes disminueix en funció de la quantia de renda.**

Quant al benefici de les empreses, tot i que el tipus de gravamen general és del 25 %, el tipus efectiu se situa a l’entorn del 15 %. **Aquesta diferència és més àmplia en les grans empreses, on veiem un tipus mitjà del 3,5 % enfront del 17 % de grups no consolidats i pimes.**

Destaquen especialment les societats cotitzades anònimes d'inversió al mercat immobiliari (SOCIMI), amb un tipus de gravamen del 0 %; i els fons d'inversió financers i immobiliaris i les societats d'inversió de capital variable (SICAV), amb un tipus de gravamen de l'1 %. A més, aquestes mateixes societats gaudeixen d'un 95 % de bonificació en l'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats, mentre que una persona amb una renda baixa o mitjana ha de satisfer un 10 % per aquest concepte per poder accedir al seu habitatge habitual. Per exemple, la SOCIMI Merlin Properties va obtenir el 2022 un benefici operatiu de 290 milions d'euros.

La configuració dels tributs no s'ha de fer en funció d'una riquesa inexistent o fictícia

El dret a contribuir d'acord amb la capacitat econòmica impedeix sotmetre a tributació situacions inexpressives de capacitat econòmica, com ara la renda inexistent o fictícia.

En la seva aplicació, el Síndic de Greuges havia alertat que **el fet que l'Administració local reclamés l'impost de la plusvàlua a les persones que havien perdut el seu habitatge habitual en processos d'execució hipotecària vulnerava el principi de capacitat econòmica**. En base a aquest principi, les sentències del Tribunal Constitucional 59/2017, 126/2019 i 182/2021 han declarat inconstitucional l'impost sobre l'increment de valor dels terrenys de naturalesa urbana per als supòsits d'inexistència d'increment de valor.

Les taxes municipals no solen tenir sistemes de tarifació social que condicionin el pagament en funció de la capacitat econòmica

Prop del 9 % de la recaptació tributària municipal prové del pagament de taxes per la prestació de serveis bàsics. Tot i que la institució del Síndic **recomana que s'apliquin criteris de capacitat econòmica per establir la quantia de les taxes, sovint no s'apliquen, i els ciutadans que no poden pagar queden exclosos de l'accés als béns i serveis públics bàsics**, que l'estat social ha de garantir. En aquest cas, la capacitat econòmica actua com a factor excloent, vulnerant frontalment el dret a una fiscalitat justa i el compliment de drets socials.

El 33 % de les queixes sobre tributs locals tenen a veure amb les taxes per la prestació de serveis públics.

La política fiscal ha de promoure beneficis i incentius fiscals per protegir les persones i els col·lectius vulnerables, i donar-los suport

El principi d'igualtat tributària imposa al legislador el deure de donar un mateix tractament jurídic a situacions jurídiques iguals, amb prohibició de tota desigualtat i discriminació no emparada en una justificació objectiva i raonable o que sigui desproporcionada en relació amb aquesta justificació. També comporta equitat – situacions econòmiques iguals han de suportar una imposició contributiva igual–, i la prohibició de beneficis fiscals injustificats que puguin constituir una dispensa del deure genèric de contribuir.

La institució del Síndic ha detectat diferències en tractaments fiscals que generen situacions de greuge comparatiu i vulneració dels principis d'igualtat i justícia tributàries. Per aquest motiu, ha recomanat modificacions legislatives que garanteixin un tractament fiscal igual. **És el cas, per exemple, de la fiscalitat dels patrimonis protegits de les persones amb discapacitat**, ja que els beneficis fiscals reconeguts només eren d'aplicació per als patrimonis constituïts a l'empara de la normativa estatal, i quedaven exclosos els constituïts de conformitat amb el Codi civil català.

No sempre es garanteix suficientment el dret dels ciutadans a un sistema fiscal no confiscatori, que no els privi dels mitjans econòmics indispensables per mantenir una vida digna

El sistema tributari, tant en la seva ordenació com aplicació, ha de ser compatible amb l'exempció del mínim vital, que és aquella part de la renda de les persones per satisfer les necessitats bàsiques, tant personals com familiars. Ha de respectar una esfera econòmica i patrimonial intrínseca i irreductible del subjecte passiu, que per anar destinada a garantir la subsistència i una mínima dignitat de qualitat de vida, no pot ser susceptible d'imposició ni d'execució en el marc dels procediments de recaptació forçosa.

La institució del Síndic de Greuges rep moltes queixes de persones immerses en procediments d'execució forçosa que no poden satisfer els deutes tributaris i que pateixen un greu perjudici per l'embargament dels seus béns i drets. Aquest embargament posa en perill la seva capacitat per fer front a necessitats bàsiques o, fins i tot, els aboca a una situació de vulnerabilitat que no tenien.

Per exemple, les queixes han posat de manifest situacions com ara embargaments de la renda garantida; embargaments de l'ajut al pagament del lloguer, fet que impedeix el pagament del lloguer, amb el consegüent risc de pèrdua d'habitatge i risc d'exclusió residencial; embargaments de les úniques rendes que percep una persona, la qual cosa la deixa sense capacitat econòmica per satisfer les seves necessitats vitals; embargaments de comptes corrents d'una persona que exerceix una activitat professional i obté ingressos irregulars, la qual cosa posa en perill la continuació de l'activitat econòmica i la deixa en situació de vulnerabilitat; embargaments d'ajuts i prestacions socials rebuts per satisfer una necessitat específica, etc.

Tot i que la llei declara com a inembargables alguns béns i drets, la previsió és insuficient, i cal adoptar mesures per impedir que l'execució forçosa destrueixi la vida econòmica de la persona i posi en perill la seva subsistència i la de la seva família.

Tot i que la norma declara la renda garantida de ciutadania com a inembargable, quan és transferida al compte bancari de la persona beneficiària, és embargada per l'Administració tributària a través de la retenció (trava) sobre comptes corrents. La consideració d'embargament indegut es produeix en un moment posterior, en atenció a la impugnació de la persona i l'anàlisi casuística per part de l'Administració. Mentrestant, ha transcorregut un termini durant el qual la persona ha estat privada dels únics mitjans de subsistència de què disposa.

El 2 % de les queixes sobre tributs denuncien embargaments en situació de vulnerabilitat.

Davant d'aquesta situació, recomanem a les administracions tributàries que elaborin protocols d'actuació en relació amb procediments executius que garanteixin que la pràctica dels embargaments no priva les persones deutores dels mitjans econòmics indispensables per satisfer les necessitats vitals, seves i de la unitat familiar. També recomanem que elaborin mecanismes de resolució de les impugnacions d'embargaments per aquestes causes, i que aquests mecanismes siguin urgents, hàbils i eficaços, i permetin el retorn de la quantitat embargada de manera immediata.

En aquest context, defensem que les persones tenen dret a una segona oportunitat i recomanem que s'adoptin mesures legislatives de protecció dels deutors tributaris per superar els deutes amb l'Administració tributària. Per exemple, exonerar o condonar deute tributari, negociar quites, atorgar moratòries o altres mecanisme de segona oportunitat.

Per això, demanem incorporar la regulació esmentada en la Llei 25/2015, de 28 de juliol, de mecanisme de segona oportunitat, reducció de la càrrega financera i altres mesures d'ordre social, que ara exclou els crèdits de dret públic.

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

El dret a trobar la solució menys costosa s'ha de poder garantir. Per fer-ho possible, l'Administració ha d'actuar amb empatia, flexibilitat i proporcionalitat a les circumstàncies personals i econòmiques de la persona deutora. Per exemple, **davant una sol·licitud de fraccionament d'un deute, la institució del Síndic demana a les administracions que ho valorin amb especial sensibilitat i empatia, d'acord amb les circumstàncies econòmiques i personals concretes de cada cas, tot atorgant quotes i terminis que puguin ser assumits de manera real i efectiva per la persona deutora.**

En el mateix sentit, la pràctica dels embargaments s'ha de regir pel principi de proporcionalitat, amb els mínims perjudicis, i cal ponderar la màxima facilitat en l'alineació del bé i la menor càrrega onerosa per a l'obligat tributari. A tal efecte, la persona té dret a participar en les decisions sobre quins béns i drets embargarà l'Administració. I l'Administració ha d'acceptar els béns assenyalats si garanteixen el cobrament del deute amb la mateixa eficàcia.

Atesa la coercitivitat del sistema tributari, la garantia dels drets, l'ètica i la justícia han de ser límits infranquejables en l'actuació de l'Administració tributària

Oferir la informació i l'assistència necessàries als obligats tributaris és un deure legal de l'Administració tributària. Davant la complexitat de les normes i el desplaçament de tota responsabilitat cap a la persona contribuent, és essencial que l'Administració transmeti a les persones informació àmplia, clara, transparent, entenedora i coherent segons el nivell de coneixement de la persona. La informació ha de ser adequada per a la persona destinatària i suficient per exercir els seus drets i complir les seves obligacions tributàries de manera eficaç.

Tant el legislador com l'Administració han de ser proactius per garantir la seguretat jurídica i la confiança legítima en el sistema tributari. A tal efecte, la redacció tècnica de les normes ha de ser completa, clara i rigorosa; els criteris interpretatius han de ser estables; s'han d'activar mecanismes i anticipar-se per evitar la conflictivitat i reduir la litigiositat tributària; els contribuents han de poder preveure les conseqüències tributàries de les seves decisions.

És un dret de la ciutadania que les actuacions de l'Administració tributària es duguin a terme de la manera que resulti menys perjudicial, tot evitant perjudicis gratuïts, costos innecessaris i la no-lesió dels drets, que en cas que es produeixi, s'ha d'actuar immediatament per restaurar-los. Les administracions han d'habilitar mecanismes eficaços de salvaguarda, de restitució dels drets i interessos i de reparació del dany produït.

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. En conseqüència, la persona contribuent es troba obligada al pagament d'uns interessos, amb una quantia important, a causa de la demora de l'Administració, davant la qual no pot fer res.

La institució del Síndic també demana a les administracions que reconeguin els errors comesos i que els rectifiquin d'ofici, amb una clara voluntat de reparació del dany causat i de restitució de la justícia tributària:

- La bona Administració, la diligència deguda i la responsabilitat ha de ser la base en l'afer diari de l'Administració.
- En la seva aplicació, l'Administració ha d'observar i aplicar d'ofici els terminis de prescripció. Ha de comprovar si els terminis han transcorregut i, si és el cas, no procedir a la liquidació ni a l'embargament; a més, davant d'un ingrés indegut, n'ha de fer la devolució d'ofici, amb els interessos de demora corresponents.

Quant a les notificacions, si bé la llei permet la notificació mitjançant la publicació en el *Butlletí Oficial de l'Estat (BOE)*, té caràcter residual i cal que les administracions investiguin de manera activa altres domicilis on localitzar la persona interessada. Altrament, es crea indefensió, que és causa d'invalidesa dels procediments.

La ciutadania té dret a un sistema de defensa eficaç com a condició de seguretat i justícia tributàries; a una resposta expressa i motivada, en termini i forma, sense dilacions indegudes, sense resoldre amb el pretext del silenci administratiu; a la resolució de totes les qüestions plantejades, així com les altres que se'n derivin; a un tractament i una qualificació als seus escrits i recursos des del seu millor dret; a la utilització de tots els mitjans de revisió establerts legalment, especialment el de rectificació d'errors o el de revocació davant els actes administratius fermes, com a oportunitat per restituir la justícia tributària.

Tributs

Dades de l'informe anual 2023



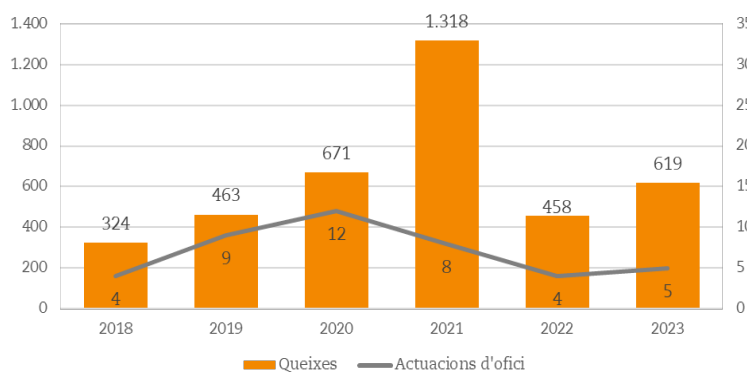
999 actuacions

619 (62,0 %)
Queixes

375 (37,5 %)
Consultes

5 (0,5 %)
Actuacions d'ofici

Evolució de les queixes i actuacions d'ofici

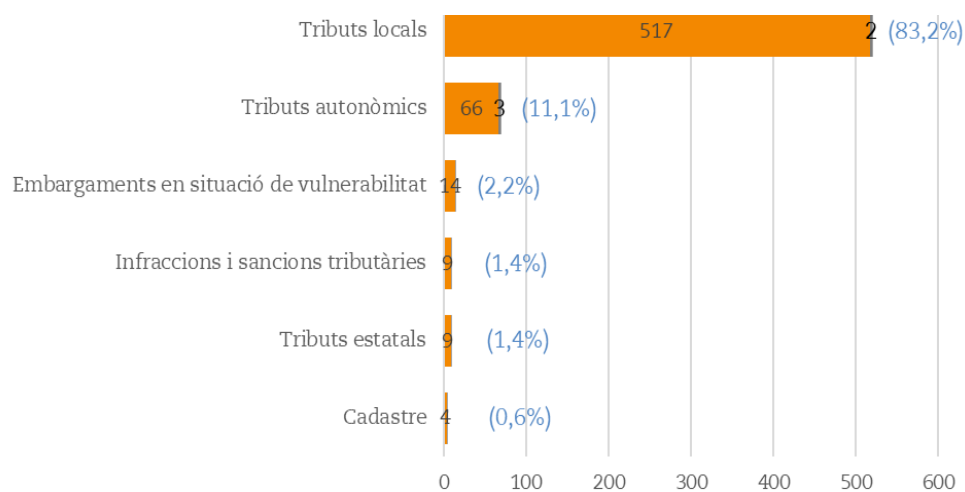


Variació respecte a l'any anterior

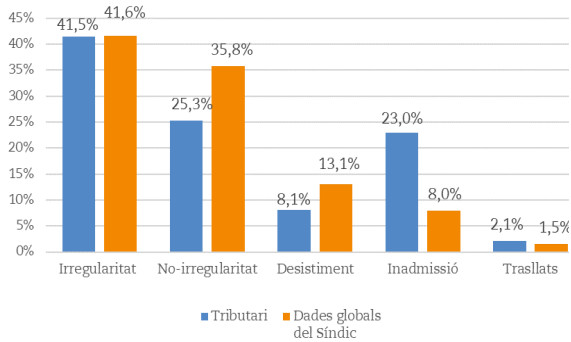


Actuacions
35,1 %

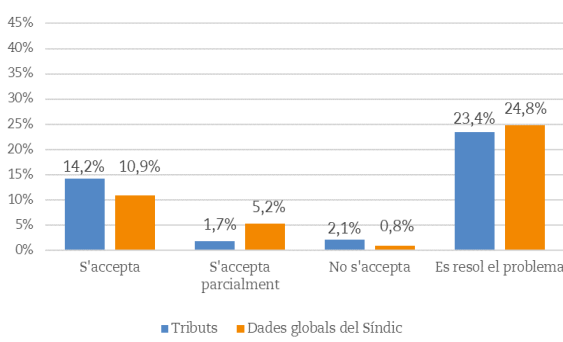
Queixes i actuacions d'ofici per tema



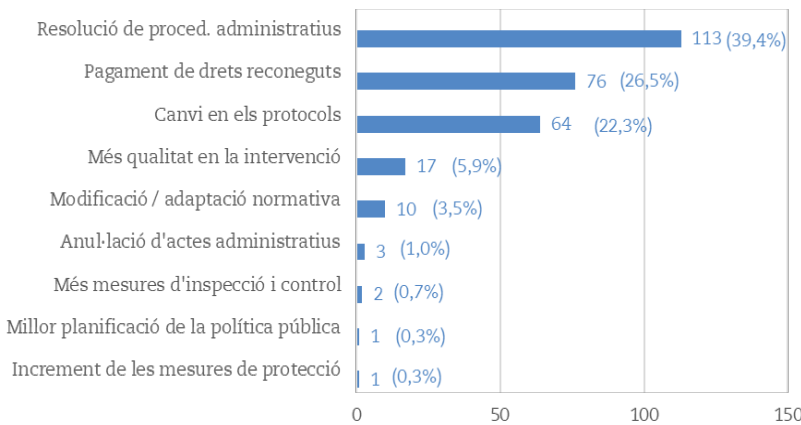
Finalització de les queixes i actuacions d'ofici tramitades el 2023



Acceptació de la resolució de les queixes i actuacions d'ofici tramitades el 2023



Compliment dels suggeriments fets pel Síndic de Greuges durant el 2023

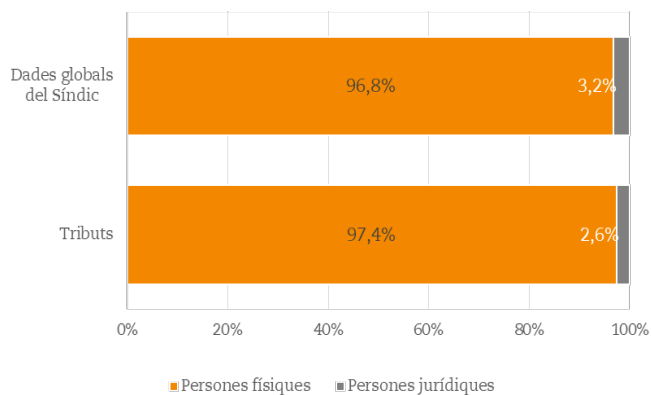


Actuacions transformadores

- ✓ **A Albatàrrec l'empadronament ja no és un criteri per entrar a la piscina municipal amb tarifa reduïda.** Han modificat l'ordenança municipal per eliminar el criteri de tarifes diferenciades.
- ✓ Vam demanar a l'**Ajuntament de Granollers** que modifiqués la redacció de les resolucions de bonificació de l'IBI per a instal·lacions fotovoltaiques perquè no es generessin falses expectatives sobre el termini de bonificació. L'Ajuntament **ha incorporat un aclariment a les resolucions** perquè d'ara endavant quedi clar que les condicions inicials d'atorgament del gaudi poden ser modificades per noves ordenances fiscals.
- ✓ Els propietaris de vehicles clàssics ja no han de pertànyer a un club o associació per gaudir de la bonificació del 100 % de l'impost per als vehicles clàssics. Aquesta transformació s'ha impulsat amb la Llei 3/2023, de 16 de març, que modifica l'apartat 3.2 de l'article 45 de la Llei 16/2017, d'1d'agost, del canvi climàtic (Departament d'Economia i Hisenda).
- ✓ S'ha modificat l'Ordenança fiscal 3.1 de Lleida, reguladora de la taxa d'ocupació de la via pública, per establir criteris de prorrateig de la quota. Ara es podrà ajustar el període impositiu a la realització real del fet imposable.

Dades sociodemogràfiques de les persones que han presentat queixa

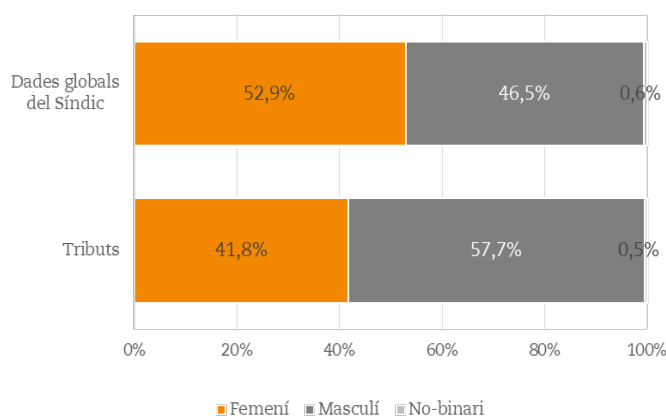
Tipologia de persones



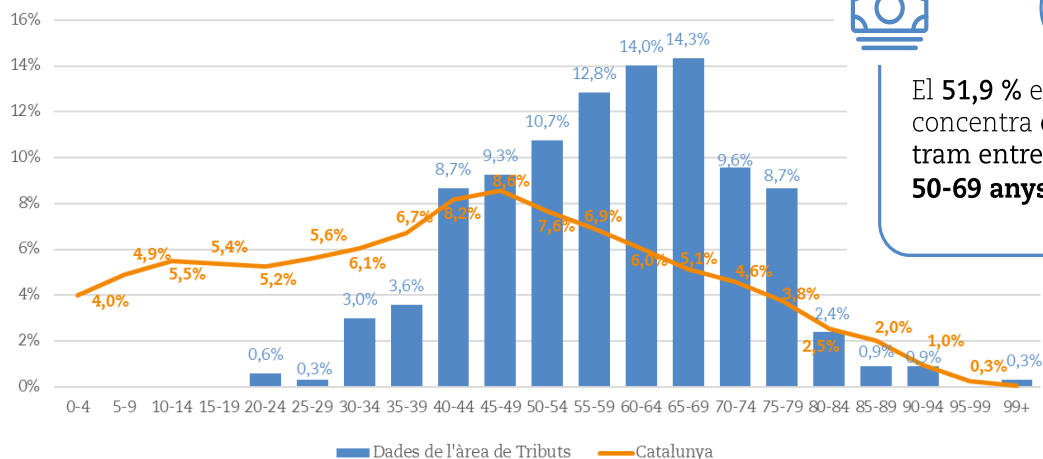
Persones físiques Per gènere



594 persones s'han adreçat a la institució



Persones físiques Per edat



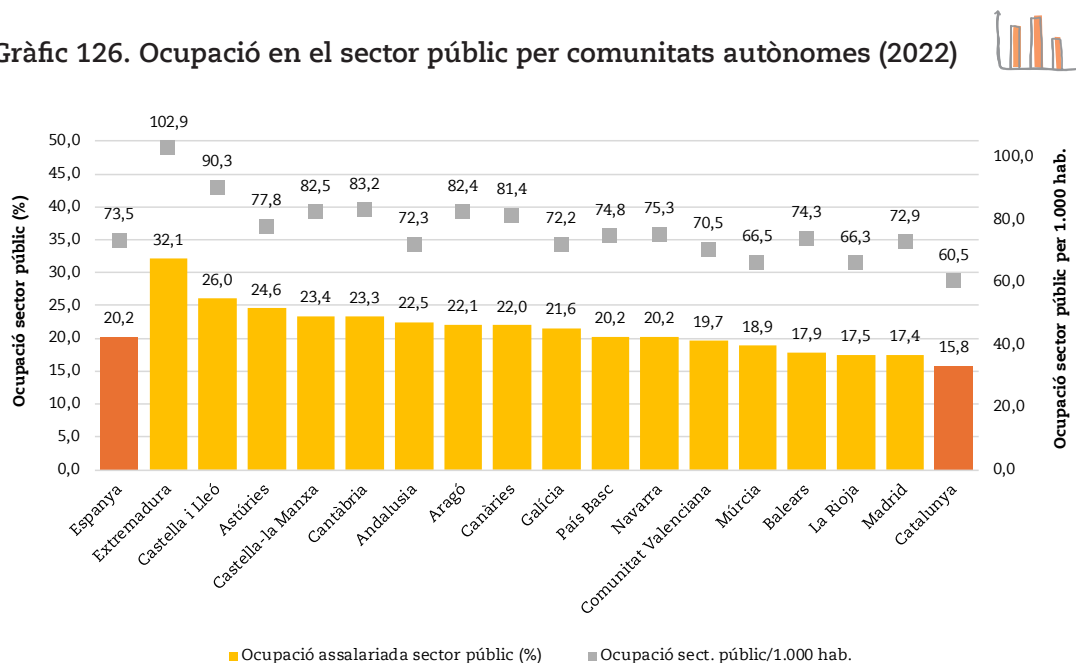
El **51,9 %** es concentra en el tram entre **50-69 anys**

2.10.5. Funció pública capacitada i compromesa amb l'interès general

Catalunya és la comunitat autònoma amb una ocupació en el sector públic més baixa

A Catalunya, el 15,8 % de l'ocupació assalariada és al sector públic, amb 60,5 empleats públics per cada 1.000 habitants. El percentatge d'ocupació assalariada al sector públic a Espanya, en canvi, se situa en el 20,2 %, amb 73,5 empleats públics per cada 1.000 habitants. Catalunya és la comunitat autònoma amb un percentatge d'empleats públics més baix i també és la comunitat que té un nombre d'empleats públics més baix per cada 1.000 habitants (gràfic 126).

Gràfic 126. Ocupació en el sector públic per comunitats autònomes (2022)



Font. INE.

L'ocupació pública s'ha caracteritzat per una elevada temporalitat

Per tenir una Administració pública eficaç i eficient, capaç de gestionar els assumptes públics i de prestar serveis públics de qualitat per millorar la vida de les persones, s'ha de dotar d'empleats públics capacitats, dedicats, motivats i compromesos amb els interessos generals.

L'ocupació en el sector públic ha estat caracteritzada per una taxa de temporalitat molt elevada. A Catalunya només el 59,1 % dels treballadors públics de la Generalitat és personal funcionari (115.258), mentre que el 40,9 % restant és personal interí

(65.835) o laboral (13.844). El pes del personal funcionari és especialment baix en el cas del personal sanitari (47,9 %) i docent (55,7 %), i també en el personal d'administració i serveis (51,4 %). A la taula 72 veiem les dades dels principals col·lectius d'empleats públics.



Taula 72. Vincle dels treballadors públics de la Generalitat (2023)

	Total	Total (%)	Personal funcionari	Personal interí	Personal laboral i altres	Personal funcionari (%)
Docents	82.983	42,6	46.221	35.138	1.624	55,7
Administració i serveis	43.414	22,3	22.298	12.002	9.114	51,4
Sanitaris	35.344	18,1	16.939	15.299	3.106	47,9
Cossos de seguretat	19.091	9,8	19.047	44	-	99,8
Administració de justícia	7.223	3,7	4.155	3.068	-	57,5
Serveis penitenciaris	3.521	1,8	3.265	256	-	92,7
Extinció d'incendis	2.858	1,5	2.855	3	-	99,9
Agents rurals	503	0,3	478	25	-	95,0
Total	194.937	100,0	115.258	65.835	13.844	59,1

Font. Generalitat de Catalunya.

La realitat converteix el recurs a l'ocupació temporal en una alternativa organitzativa, malgrat que les disposicions normatives han limitat sempre els nomenaments i les contractacions temporals –de funcionaris interins o de personal laboral– a casos excepcionals d'estricta necessitat i per al temps imprescindible fins a la cobertura definitiva del lloc. La realitat és que no es convoquen les places vacants de forma periòdica i, preferentment, amb caràcter anual per a la seva provisió definitiva; falta planificació i ordenació de l'ocupació pública; els processos selectius son lents i fan que s'hagin de proveir temporalment llocs de treball; hi ha restriccions pressupostàries per a la dotació de places de nou ingrés en les lleis de pressupostos de les darreres dècades, etc.

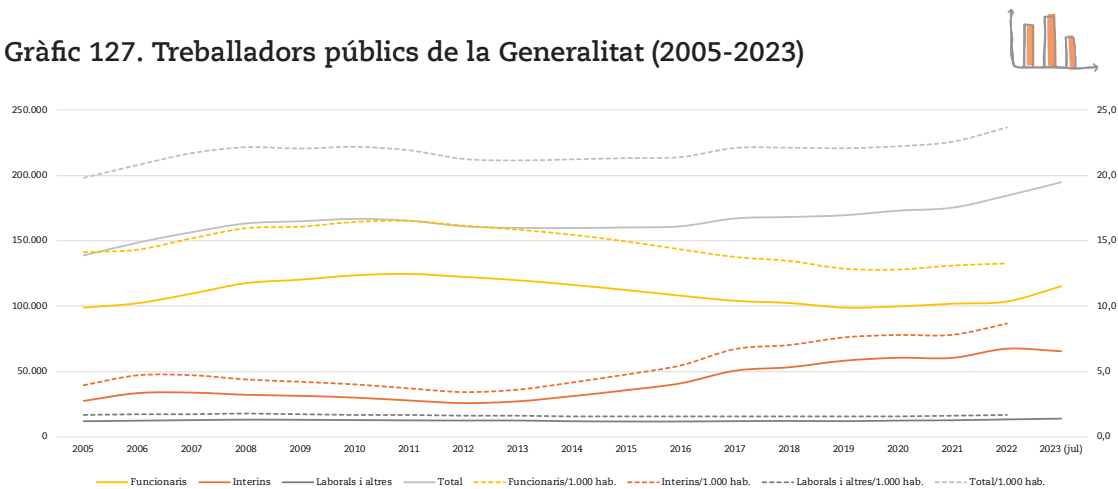
En les dues darreres dècades s'ha incrementat especialment el personal interí

Les mesures de contenció del dèficit públic aplicades per la crisi de 2008 van suposar una minoració significativa dels empleats públics de la Generalitat en el període 2010-2014, com també una reducció del personal funcionari en el període 2011-2019 (gràfic 127).

En el període 2005-2023, però, els empleats públics de la Generalitat s'han incrementat un 40,5 %, però el personal funcionari ho ha fet un 16,5 %, per sota del creixement demogràfic. De fet, el 2022 hi havia menys personal funcionari

per cada 1.000 habitants (13,3) que l'any 2005 (14,1). En canvi, si prenem com a referència el personal interí, el creixement en valors absoluts ha estat del 136,7 % (2005-2023): el personal interí per cada 1.000 habitants el 2022 doblava el de 2005 (8,7 i 4,0 respectivament).

Gràfic 127. Treballadors públics de la Generalitat (2005-2023)



	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (jul.)
Funcionaris	98.961	102.388	109.754	117.737	120.355	123.698	124.691	122.490	119.895	116.381	112.395	108.071	104.186	102.488	99.032	99.869	101.981	103.630	115.258
Interins	27.810	33.778	34.137	32.495	31.657	30.317	28.118	26.118	27.467	31.464	36.037	41.314	50.941	53.578	58.552	60.815	60.755	67.738	65.835
Laborals i altres	11.928	12.346	12.756	13.086	12.972	12.781	12.583	12.457	12.472	11.932	11.767	11.756	11.992	12.163	11.995	12.424	12.671	13.249	13.844
Total	138.699	148.512	156.647	163.318	164.984	166.796	165.392	161.065	159.834	159.777	160.199	161.141	167.119	168.229	169.579	173.108	175.407	184.617	194.937
Funcionaris/ 1.000 hab.	14,1	14,4	15,2	16,0	16,1	16,5	16,5	16,2	15,9	15,5	15,0	14,4	13,8	13,5	12,9	12,8	13,1	13,3	-
Interins/ 1.000 hab.	4,0	4,7	4,7	4,4	4,2	4,0	3,7	3,4	3,6	4,2	4,8	5,5	6,7	7,0	7,6	7,8	7,8	8,7	-
Laborals i altres/ 1.000 hab.	1,7	1,7	1,8	1,8	1,7	1,7	1,7	1,6	1,7	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,7	-
Total/1.000 hab.	19,8	20,8	21,7	22,2	22,1	22,2	21,9	21,3	21,2	21,3	21,3	21,4	22,1	22,1	22,1	22,2	22,6	23,7	-

Font. Generalitat de Catalunya.

En els darrers dos anys s'han fet processos d'estabilització per reduir la temporalitat dels empleats públics

La Directiva 1999/70 CE, de 28 de juny de 1999, relativa al contracte de durada determinada, aposta per la preeminència de la contractació indefinida i incorpora el principi de no-discriminació i l'adopció de mesures per evitar la utilització abusiva de nomenaments temporals. L'aplicació de d'aquesta directiva ha generat una nombrosa doctrina judicial, fixada pel Tribunal de Justícia de la Unió Europea (TJUE). Aquesta doctrina és la que ha conduït les autoritats a adoptar mesures per prevenir i sancionar un eventual abús de la temporalitat i a instaurar mesures contundents per corregir-ne l'abús.

A tot això s'hi ha d'afegir el fet que, per accedir als fons europeus del Programa NextGenerationEU, aprovat pel Consell Europeu el 21 de juny de 2020, els Estats membres han d'aprovar un pla nacional de recuperació i resiliència per definir

diferents programes d'actuació. En el cas d'Espanya, aquest pla ha incorporat com a gran línia d'actuació una agenda d'inversions i reformes estructurals entre les quals s'aborda la reducció de la temporalitat en el sector públic dins de l'eix dirigit a la modernització de l'Administració pública.

Com que l'objectiu de la reforma de l'Administració és situar la taxa de temporalitat estructural per sota del 8 % al conjunt de les administracions públiques, s'han hagut d'articular mesures per prevenir i sancionar l'abús de la temporalitat. S'hi ha donat resposta és la Llei 20/2021, de 28 de desembre, de mesures urgents per a la reducció de la temporalitat en l'ocupació pública.

Aquesta llei articula uns processos d'estabilització per a les places estructurals –amb independència de si estan en la relació de llocs de treball–, dotades pressupostàriament i ocupades de forma temporal en els períodes que fixa la llei. Els sistemes selectius previstos són el concurs-oposició i, de forma excepcional, el concurs de mèrits. **Les ofertes d'ocupació dels processos d'estabilització s'havien d'aprovar abans de l'1 de juny de 2022, i les convocatòries dels processos de selecció s'havien de publicar abans del 31 de desembre de 2022 i havien de quedar resoltes abans del 31 de desembre de 2024.**

La convocatòria de les places per una o altra via depèn de la data en què es van començar a ocupar, de manera ininterrompuda o no, amb caràcter temporal.

El 2023, per primer cop en la darrera dècada, ha augmentat el personal funcionari de la Generalitat de Catalunya i s'ha reduït el personal interí i laboral; en part, per efecte dels processos d'estabilització. El juliol de 2023 el nombre de personal funcionari havia augmentat en prop de 12.000 respecte l'any 2022, mentre que el personal interí i laboral s'havia reduït en prop de 1.500.

La simultaneïtat de les convocatòries de les proves selectives del concurs-oposició d'estabilització de la Generalitat va limitar l'accés a la funció pública

Enguany hem rebut 398 queixes sobre l'accés a funció pública i, d'aquestes, el 79 % les han presentat dones.

A Catalunya es van publicar convocatòries de processos d'estabilització per concurs excepcional de mèrits i per concurs-oposició, i calia garantir el compliment, en tot cas, dels principis de lliure concurrència, igualtat, mèrit, capacitat i publicitat. Tanmateix, vam haver d'intervenir-hi perquè les proves es van programar per al mateix dia i hora, fet que obligava els aspirants que reunien els requisits per participar en més d'una convocatòria a escollir només un procés.

Atès que aquesta situació podia suposar una restricció de la concurrència competitiva, vam recomanar que es revisessin les convocatòries perquè les proves no coincidissin en dia i hora. L'objectiu era que tothom hi pogués

participar en condicions d'igualtat i d'acord amb els principis de mèrit i capacitat. L'Administració, però, no va atendre la nostra recomanació: va estimar que la mesura de simultaneïtat, pactada amb la representació sindical, era objectiva i raonable a la llum de les condicions de mèrit i capacitat, sense infracció del principi d'igualtat, i que no podia considerar-se arbitrària o mancada de fonament racional.

En proves de diferents convocatòries es van produir disfuncions en el procés per concurs-oposició

Entre les disfuncions detectades hi ha el retard en l'inici de la prova, la no adequació de l'espai habilitat, la manca de models d'exercici i manca de separació adequada entre els examinands, la deficient vigilància en el desenvolupament dels exercicis, les sortides de l'aula no controlades, l'ús dels dispositius electrònics i la impossibilitat de fer la prova perquè faltava l'enunciat. La institució del Síndic de Greuges va concloure que aquestes disfuncions es podien imputar tant a l'encàrrec d'organització, que havia estat externalitzat, com a la seva execució.

Cal reconèixer, però, la immediata reacció de la Direcció General de Funció Pública i la transparència aplicada a l'hora de fer públiques les actuacions per revertir la situació, com ara les mesures restauratives en forma de disculpa a les persones inscrites i l'inici d'ofici d'un procediment de responsabilitat patrimonial a les persones que van concórrer a les proves, al marge d'anunciar una nova data per repetir les proves.

Intent d'utilitzar de forma esbiaixada la taxa addicional d'estabilització de l'article 217 del Reial decret llei 5/2023

Un cop finalitzats els processos d'estabilització per la via excepcional del concurs de mèrits, es va aprovar el Reial decret llei 5/2023, de 28 de juny, que **va introduir un darrer procés d'estabilització de l'ocupació segons l'article 217.**

L'article 217 del Reial decret llei 5/2023 no es pot abstraure del que recull l'exposició de motius d'aquesta disposició legal, que detalla les raons per les quals s'autoritza una taxa addicional per dur a terme un tercer i darrer procés d'estabilització de l'ocupació temporal.

Aquest tercer procés ve motivat pel fet que hi ha administracions públiques que no han aplicat la previsió del sistema selectiu d'estabilització per concurs extraordinari de mèrits per als interins de llarga durada de la disposició addicional vuitena de la llei. I aquest manament legal només preveu aquestes administracions per a la convocatòria d'un tercer procés d'estabilització.

El nombre de places de la taxa s'estenia exclusivament a les places estructurals que el 30 de desembre de 2021 estaven ocupades de forma temporal per personal amb una relació temporal anterior a 1 de gener de 2016, sempre que aquest personal no hagués superat el procés d'estabilització convocat per un sistema selectiu diferent al concurs extraordinari de mèrits.

La institució ha hagut d'intervenir perquè ha rebut queixes dels sectors d'educació i de salut en aquest sentit. Reclamaven que s'havia aplicat aquest precepte per convocar nous processos d'estabilització per la via de concurs de mèrits, tot i que en realitat en feien una interpretació esbiaixada.

La dispersió normativa en funció pública genera inseguretat jurídica, tant a les administracions com a la ciutadania

En la tramitació de les queixes de funció pública s'ha posat de manifest la complexitat de la dispersió normativa, que se suma a la complexitat del mateix contingut de la normativa. Hem constatat que l'Administració competent en matèria de funció pública no exerceix la iniciativa legislativa per aprovar una nova normativa que simplifiqui de l'ordenament jurídic vigent.

Per exemple, es manté el Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre, que ja és un text refós d'una normativa dels anys 1985 i 1994, el qual ha anat afegint noves disposicions addicionals i preceptes per adaptar-lo a la normativa estatal bàsica. El mateix succeeix amb la normativa de funció pública de les entitats locals catalanes –el Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la llei municipal i de règim local de Catalunya, i el Decret 214/1990, de 30 de juliol, pel qual s'aprova el reglament de personal al servei de les entitats locals– i amb normativa sectorial. La Llei 16/1991, de 10 de juliol, de les policies locals n'és un bon exemple.

La manca de claredat sobre la normativa aplicable implica confusió, incertesa i inseguretat. Cal que les normes siguin clares, coherents, estables i fàcils de conèixer i de comprendre per a tothom.

A Catalunya hi hagut, com a mínim, dos intents de reforma general en matèria de funció pública que no han reeixit. Primer es va publicar un llibre blanc coincidint amb la publicació de l'Estatut bàsic de l'empleat públic i després, el 2011, es van encarregar uns informes amb aquesta finalitat, però no es van traduir en cap projecte de llei.

Perspectiva de gènere

Les mesures per conciliar el dret a la no discriminació de les dones per l'ajornament de les proves físiques

Les bases de les convocatòries amb proves físiques preveuen la sol·licitud d'ajornament d'aquestes proves si s'acredita un embaràs o si no s'han complert les setze setmanes després de donar a llum. Es constata el següent:

- L'efectivitat de l'ajornament queda condicionat a l'aprovació d'una nova convocatòria, però ningú no pot assegurar que es produeixi.
- L'aprovació de la nova convocatòria no garanteix al 100 % que l'aspirant pugui conservar la nota de la prova efectuada en la convocatòria anterior. Queda condicionada al fet que la prova no s'hagi modificat de forma substancial.
- Les persones amb reserva de la nota de la prova duta a terme a la primera convocatòria es regeixen per les bases de la convocatòria següent pel que fa a la resta de proves. Aquesta situació té rellevància quan les notes de tall entre una i altra convocatòria canvien o quan s'inclouen noves proves que la convocatòria inicial no preveia.

A la pràctica, l'exercici del dret a l'ajornament, tal com estava configurat, comporta la renúncia de l'aspirant a seguir participant en el procés selectiu amb les regles del joc de la primera convocatòria. A més, queda a expenses que es publiqui una nova convocatòria en un futur no llunyà i que no es modifiqui substancialment la prova que ja va fer en la primera convocatòria (de la qual té reserva de nota).

La previsió de l'ajornament de la prova física tal com està configurada no garanteix de forma real i efectiva el dret a la igualtat i la no discriminació en cas d'embaràs.



Resolucions del Síndic de Greuges que s'han complert

S'han adoptat mesures per evitar la discriminació indirecta en cas d'embaràs amb ajornament de les proves físiques en processos d'oposició

El Síndic de Greuges va suggerir als departaments de la Presidència i d'Igualtat i Feminismes que, en l'exercici de les seves competències, valoressin incorporar mesures alternatives, raonables i adients per acotar l'amplitud amb la qual està configurada la mesura de l'ajornament de les proves físiques dels processos selectius. D'aquesta manera es neutralitzaria la discriminació indirecta amb relació a l'embaràs i se n'establiria una regulació unitària.

Se'ns ha informat de les mesures adoptades en convocatòries aprovades recentment per avançar en aquest sentit:

- ▶ El Departament d'Interior ha introduït en convocatòries posteriors al cos de Bombers, al cos de Mossos d'Esquadra i al cos d'Agents Rurals, que un cop concedit l'ajornament, l'aspirant mantingui, en la nova convocatòria, la posició global de la convocatòria ajornada.
- ▶ A la convocatòria del cos de Mossos d'Esquadra núm. 46/002/23 ja es va preveure que, un cop concedit l'ajornament, l'aspirant pugui continuar el procés amb la realització de la resta de les proves, d'acord amb les bases. D'aquesta manera, la qualificació d'apta de la fase d'oposició queda supeditada a la superació de totes les proves i condicionada, també, a la superació de la prova física amb la puntuació mínima que fixen les bases per poder seguir el procés selectiu. Quan hagin desaparegut les causes de motivació de l'ajornament, si la petició de realització de la prova física es fa abans de la publicació de la llista per fer la fase de formació, l'aspirant tindrà l'oportunitat de fer-la en el marc de la mateixa convocatòria. En el cas que la petició de realització de la prova s'efectuï amb posterioritat a la publicació de la llista, la participant haurà de presentar la sol·licitud de participació a la convocatòria següent i fer la prova física amb la resta de persones participants. Finalment, pel que fa a la resta de proves, s'atribuirà la puntuació corresponent a la posició assolida a la convocatòria ajornada.
- ▶ També s'ha previst que les persones embarassades i que gaudeixen del permís per naixement i cura de menor puguin sol·licitar al tribunal l'ajornament de la fase de formació fins a l'edició següent.

Recomanació principal



La institució del Síndic de Greuges demana al Govern desenvolupar una estratègia de transformació de l'organització i del funcionament dels diferents departaments de la Generalitat de Catalunya. L'objectiu és garantir una Administració més garantista, propera i amable, que situï el ciutadà en el centre de la seva intervenció i que doni respostes integrals a les seves necessitats, amb voluntat de millora de la qualitat del servei.

■ Administració de justícia centrada en la persona

- ▶ Garantir el dret a un procés sense dilacions indegudes. Això és una de les garanties processals previstes en l'article 24.2 de la Constitució i la seva vulneració provoca indefensió. Igualment, implica l'exigència que els òrgans judicials duguin a terme els tràmits del procés en el termini més breu possible en atenció a les circumstàncies del cas. La dilació es pot produir per circumstàncies del procés: complexitat del litigi; marges ordinaris de durada; situacions de sobrecàrrega del jutjat; manca de mitjans personals o materials; dificultats de cobertura, o manca d'experiència del personal interí, entre d'altres.
- ▶ Garantir el funcionament dels jutjats de pau. Tenen funció conciliadora i d'auxili judicial; són garants de la justícia de proximitat; ofereixen estabilitat municipal, estalvi econòmic, reducció de la litigiositat, i eviten la demora dels conflictes veïnals i s'agilita l'Administració de justícia.
- ▶ Garantir i millorar el servei que es presta als registres civils.

■ Administració transparent i accessible, garantia al dret a una bona Administració

- ▶ Garantir una informació pública ordenada, clara i accessible per a tothom com a requisit per al control democràtic de les administracions i per a la participació ciutadana.
- ▶ Cooperar entre administracions per estendre les unitats d'informació a totes les administracions, com a mecanisme per millorar els portals de transparència i la resposta a les sol·licituds d'accés a informació de la ciutadania.
- ▶ Publicar tota la informació que és d'interès general per a la ciutadania, encara que no s'hagi previst com a obligatòria.
- ▶ Donar resposta raonada a totes les sol·licituds de la ciutadania, com a requisit bàsic de bona Administració. Això ha de ser una prioritat per a totes les administracions.

■ Model de policia de proximitat

El model policial de proximitat està pensat per enfortir la relació entre la policia i la comunitat, amb l'establiment de col·laboracions per a la resolució conjunta dels problemes que puguin sorgir. Per això, demanem:

- ▶ Garantir que els agents de policia comunitària fan formació en habilitats de comunicació efectiva, resolució de conflictes i lideratge en situacions conflictives o delicades.
- ▶ Promoure la participació activa dels agents de policia comunitària en actes i esdeveniments locals, i fomentar-ne la presència al carrer.
- ▶ Desenvolupar programes perquè els agents de policia comunitària participin en activitats educatives a escoles i instituts, promovent la prevenció de delictes.
- ▶ Establir canals de comunicació entre la policia i la comunitat per identificar problemes, abordar qualsevol conducta inapropiada, i inspirar confiança en el sistema policial.
- ▶ Capacitar la policia en matèria de diversitat cultural i sensibilitat vers les minories.
- ▶ Promoure la formació continuada en tècniques alternatives no violentes per resoldre conflictes o per utilitzar un ús moderat de la força.
- ▶ Dur a terme avaluacions periòdiques per analitzar el funcionament del model de proximitat i, així, permetre modificar les estratègies segons les necessitats del moment.

Cal tenir present que implementar el model policial de proximitat requereix un compromís a llarg termini i una col·laboració constant entre policia i comunitat. La construcció de relacions sòlides pot contribuir de manera significativa a la seguretat i, per tant, al benestar general.

■ Model d'agència tributària centrada en el contribuent

- ▶ Impulsar un model fiscal solidari, que distribueixi la càrrega tributària de manera justa i equitativa; basat en la contribució, d'acord amb el principi de capacitat econòmica real; igualitari i equitatiu; més progressiu i redistributiu, que distribueixi la riquesa com a instrument en la lluita contra la igualtat, la pobresa i l'exclusió social; participatiu, que incorpori a la ciutadania en el debat social i fiscal; transparent i no confiscatori.
- ▶ Aprovar mesures de política fiscal, beneficis i incentius fiscals per a la protecció i suport a les persones en situació de vulnerabilitat, per garantir els drets socials, la igualtat d'oportunitats i un estat de benestar que dignifiqui la vida de les persones.

- ▶ Adoptar mesures legislatives de segona oportunitat, i fixar uns límits d'inembargabilitat, universals i generals per delimitar una esfera de protecció del patrimoni de la persona deutora perquè pugui cobrir les necessitats personals i familiars amb una mínima qualitat de vida, inclòs l'habitatge habitual. Elaborar protocols d'actuació per assegurar que en els embargaments no es priva la persona dels mitjans econòmics indispensables per garantir una subsistència digna.
- ▶ Promoure una Administració tributària més humana, més amable, empàtica, amb vocació essencial de servei a la ciutadania, comunicativa i propera, resolutiva, proactiva, restaurativa, basada en la bona Administració, la diligència deguda, l'ètica i la responsabilitat, i que garanteixi els drets de la ciutadania i la justícia tributària.
- ▶ Garantir una informació i comunicació tributària clara, àmplia, transparent i entenedora, com també l'assistència a la ciutadania de qualitat i eficaç que els permeti exercir els seus drets i complir les seves obligacions tributàries.
- ▶ Garantir el dret de defensa, la seguretat jurídica i la confiança legítima en el sistema tributari.
- ▶ Garantir que l'actuació de l'Administració tributària actua de la manera que resulti menys perjudicial, menys costosa, amb proporcionalitat i evitant la lesió de drets, perjudicis gratuïts i costos innecessaris, tot habilitant mecanismes de reparació immediata del dany produït.
- ▶ Facilitar el compliment de les obligacions tributàries i l'exercici dels drets de la ciutadania, tot valorant de forma casuística les circumstàncies personals i econòmiques per trobar la manera idònia i eficaç de resoldre la problemàtica.
- ▶ Elaborar codis de bones pràctiques administratives que regeixin l'actuació de l'Administració, tant en l'ordenació i aplicació dels tributs com en les relacions amb les persones contribuents, per fer plenament efectiu l'exercici dels drets i garantir un sistema fiscal just.

■ Funció pública capacitada i compromesa amb l'interès general

- ▶ Abordar de manera immediata la simplificació i consolidació de la normativa reguladora en matèria de funció pública, tenint en compte l'especial singularitat de la funció pública local.
- ▶ Preveure i implementar els mecanismes per afrontar el relleu generacional dels empleats públics mitjançant una adequada planificació dels recursos humans.
- ▶ Dur a terme periòdicament processos selectius àgils i degudament calendaritzats per evitar recaure en temporalitats de llarga durada, i observar els terminis legalment establerts.

- ▶ Convocar periòdicament concursos generals de mèrits i capacitats per proveir llocs vacants amb caràcter definitiu.
- ▶ Observar escrupolosament els terminis reglamentàriament establerts de durada de les comissions de serveis i dels encàrrecs en funcions.
- ▶ Publicar els barems de puntuació dels criteris de valoració establerts a les ofertes d'ocupació temporal.

Administració pública

Dades de l'informe anual 2023



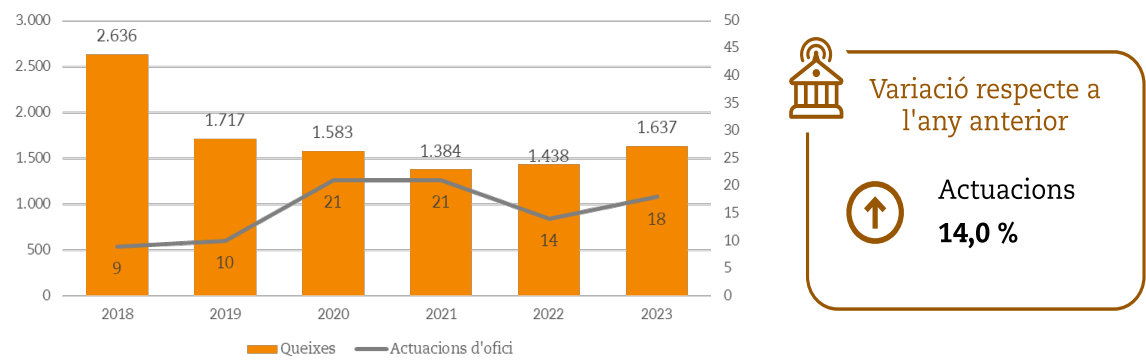
3.307 actuacions

1.637 (49,5 %)
Queixes

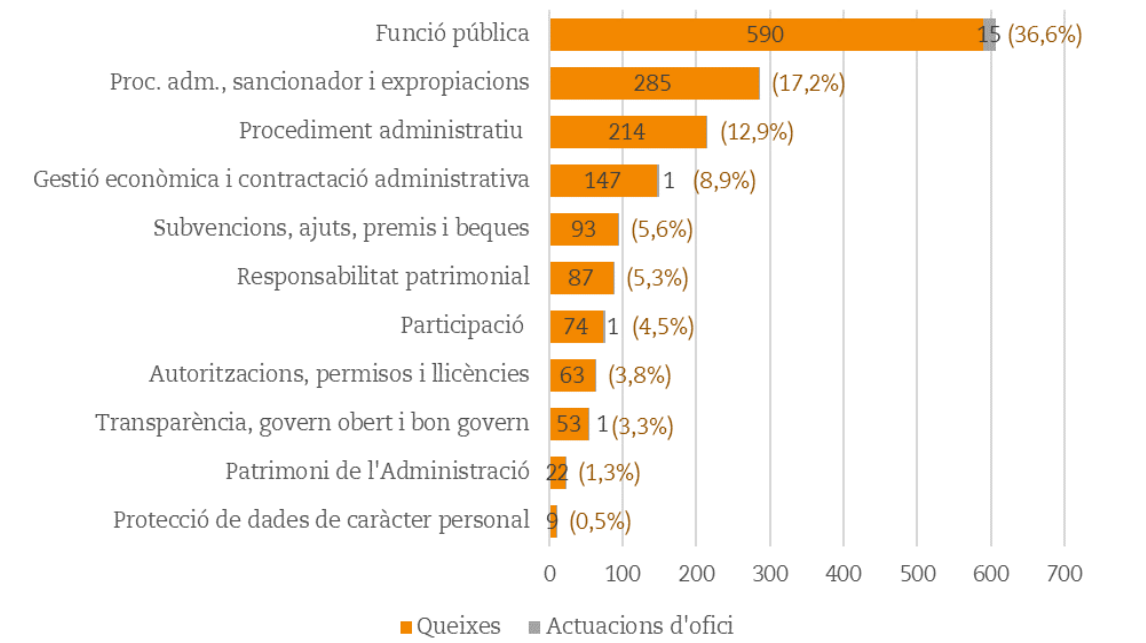
1.652 (49,9 %)
Consultes

18 (0,5 %)
Actuacions d'ofici

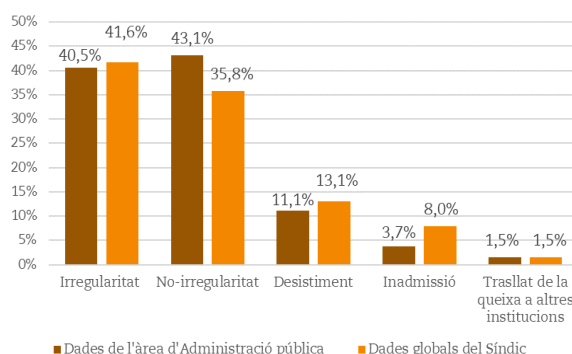
Evolució de les queixes i actuacions d'ofici



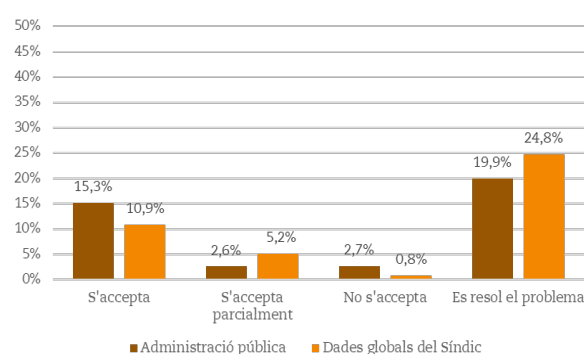
Queixes i actuacions d'ofici per tema



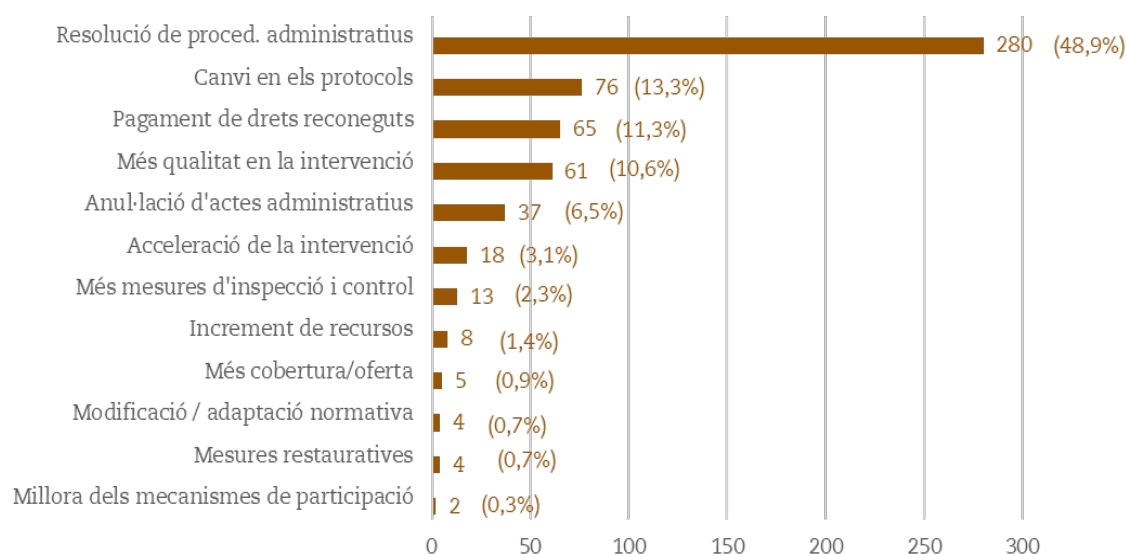
Finalització de les queixes i actuacions d'ofici tramitades el 2023



Acceptació de la resolució de les queixes i actuacions d'ofici tramitades el 2023



Compliment dels suggeriments fets pel Síndic de Greuges durant el 2023

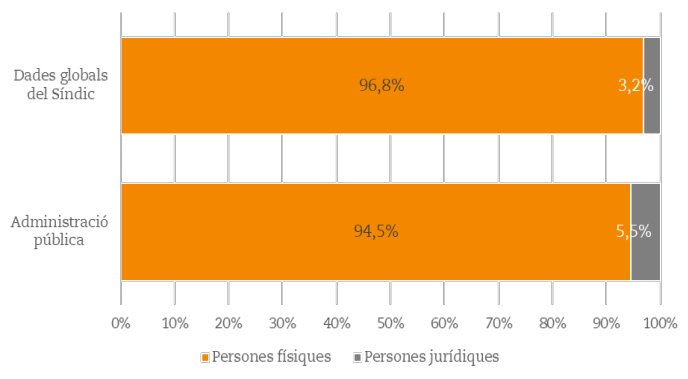


Actuacions transformadores

- ✓ A Santa Coloma de Farners i a Lloret de Mar les persones amb discapacitat amb targeta d'aparcament poden estacionar en zones de càrrega i descàrrega gràcies als canvis que s'han impulsat en les ordenances de circulació per ajustar-les a les disposicions de l'article 5 del Decret 97/2002.
- ✓ Hem recomanat que cal suprimir la cita prèvia obligatòria per accedir a les oficines d'atenció ciutadana i registre perquè no té empara jurídica i genera situacions de desatenció. La majoria d'administracions han comunicat que ja no exigeixen aquest requisit, entre elles, l'Administració de la Generalitat de Catalunya i l'Ajuntament de Barcelona.

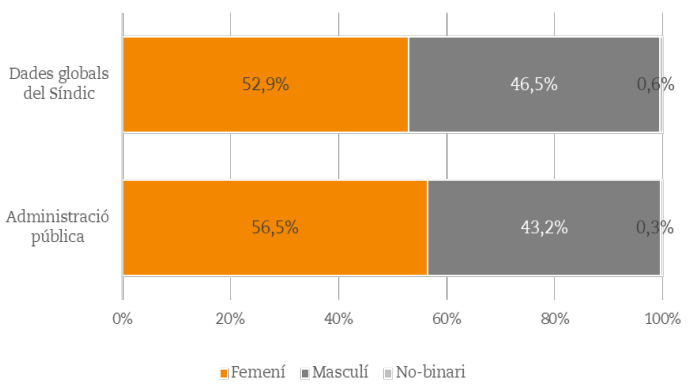
Dades sociodemogràfiques de les persones que han presentat queixa

Tipologia de persones

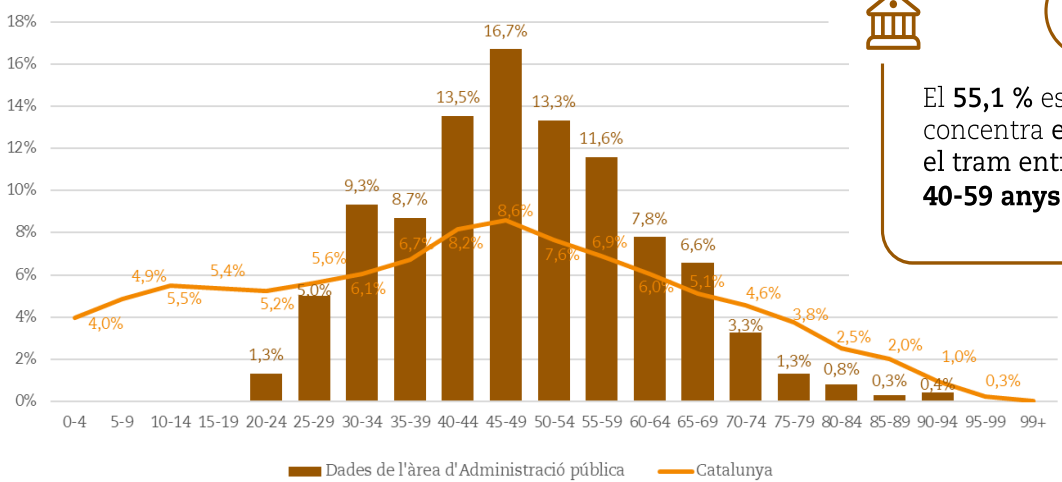


Persones físiques
Per gènere

1.469 persones s'han adreçat a la institució



Persones físiques
Per edat



 
El 55,1 % es concentra en el tram entre 40-59 anys

3. Línies d'actuació per a la transformació de la institució del Síndic de Greuges

La institució del Síndic de Greuges és conscient de la demanda social de transformació que la ciutadania demana al conjunt d'institucions i organismes públics. En aquest context, es vol implantar un pla estratègic que definirà els eixos d'actuació de la institució, i que són els següents:

1. Governança i acció interna

Amb l'objectiu de ser una institució més eficient i eficaç i que ofereixi un tracte més empàtic a les persones que s'hi adrecen, es vol construir un nou model de governança que permeti un tracte més personalitzat i proper a les persones i a les entitats.

2. Impuls de la intervenció de la institució

Cal augmentar la capacitat de la institució de defensar els drets i les llibertats de les persones fent ús de la influència que pot exercir sobre les administracions. Aquesta influència no deriva només de l'acceptació de les recomanacions que la institució trasllada a les administracions, sinó que s'amplia amb la signatura de pactes de col·laboració amb diferents institucions i entitats per abordar diverses problemàtiques, i fent una tasca de detecció i anàlisi de problemàtiques que afecten els drets i les llibertats de les persones.

3. Transformació

La queixa és conseqüència d'una necessitat moltes vegades individual, i arriba a la institució amb urgència i com a últim recurs d'un procés sovint llarg i feixuc.

El fet que la institució emeti les recomanacions amb una visió preventiva i després d'haver analitzat les situacions en profunditat permet ampliar la capacitat transformadora de les seves actuacions.

L'acció transformadora es complementa amb la pràctica de la justícia restaurativa i la incorporació de mesures alternatives de resolució de conflictes. Aquest nou paradigma permet a la institució construir un nou model de relació amb l'Administració més centrat en les persones i les seves necessitats.

3.1. Una institució a l'abast de tothom

L'accés a la institució del Síndic de Greuges està condicionat per desigualtats socials i territorials. Un dels objectius del mandat de la síndica és reduir aquestes desigualtats d'accés i promoure la institució especialment entre els col·lectius socialment vulnerables. Aquests col·lectius fan menys ús de la institució perquè no coneixen tots els seus drets ni saben que el Síndic de Greuges pot defensar-los.

Amb l'objectiu d'aconseguir que la institució estigui a l'abast de tothom, i d'acord amb el compromís adquirit per la síndica davant la Comissió del Síndic de Greuges del Parlament de Catalunya l'any 2023, des del mes de juliol de 2023 s'estan recollint tot un conjunt de dades sociodemogràfiques per conèixer millor les característiques de les persones que s'adrecen a la institució per presentar una queixa.

El fet d'haver iniciat la recopilació d'aquesta informació durant el segon semestre de 2023 ha condicionat l'explotació d'algunes d'aquestes dades, en particular la categoria ocupacional, el nivell de formació o la situació laboral, entre d'altres. Altres dades personals, com ara el gènere, el municipi de residència, el lloc de naixement o l'edat, s'han obtingut en un percentatge més elevat perquè s'han extret de la plataforma d'interoperabilitat Via Oberta sempre que la persona no s'hi hagi oposat. És per aquest motiu que en cada gràfic s'informa del percentatge de persones respecte de les quals s'han obtingut dades. En qualsevol cas, l'informe anual 2024 podrà recollir de manera més completa aquestes dades.

Cada any 18.000 persones de mitjana s'adrecen a la institució

El nombre de persones que acudeixen cada any a la institució s'ha mantingut estable durant aquest 2023, i se situa prop de les 18.000. Enguany, en concret, s'han atès 17.992 persones.



Taula 1. Nombre de persones que s'han adreçat a la institució (2019-2023)

	Persones	Variació (%)
2019	15.697	
2020	17.771	13,21
2021	20.090	13,05
2022	18.068	-10,06
2023	17.992	-0,42

Font. Elaboració pròpia.
Nota. La columna de variació inclou el percentatge de variació respecte de les dades de l'any anterior.

Això suposa una lleugera reducció respecte de l'any 2022 (−0,42 %), però es manté la tendència d'altres anys, a excepció de l'any 2021 en què, com ja s'ha assenyalat, es van rebre moltes queixes col·lectives.

Taula 2. Persones que s'han adreçat a la institució per tipus (2019-2023)



	2019	%	2020	%	2021	%	2022	%	2023	%
Persones físiques	15.223	96,98	17.289	97,29	19.647	97,79	17.639	97,63	17.643	98,06
Persones jurídiques	474	3,02	482	2,71	443	2,21	429	2,37	349	1,94
Empreses, ESAL	410	2,61	420	2,36	392	1,95	401	2,22	304	1,69
Administració	48	0,31	48	0,27	30	0,15	17	0,09	23	0,13
Serveis / Equipaments	11	0,07	9	0,05	9	0,04	7	0,04	12	0,07
Altres defensories	5	0,03	5	0,03	12	0,06	4	0,02	10	0,06
Total	15.697	100,00	17.771	100,00	20.090	100,00	18.068	100,00	17.992	100,00

Font. Elaboració pròpia.

Nota. ESAL correspon a entitats sense ànim de lucre.

Pel que fa al tipus de persones que s'han adreçat a la institució, s'observa un increment de les persones físiques (que representen el 98,06 %), mentre que només un 1,94 % són persones jurídiques. De fet, s'ha reduït un 25 % el nombre d'entitats que presenten queixa o consulta a la institució. Aquesta situació s'explica, en gran mesura, perquè s'està treballant amb les entitats perquè transmetin la tasca de la institució del Síndic de Greuges i siguin els socis de l'entitat els que presentin les queixes a títol individual, i no tant la mateixa entitat en nom seu.

Pel que fa a les queixes, el 96,8 % les han presentat persones físiques i el 3,2 %, persones jurídiques. Entre les persones jurídiques hi ha entitats sense ànim de lucre, empreses privades, altres administracions públiques, serveis o equipaments públics o altres defensories.

No obstant això, la síndica vol arribar a les entitats del territori i, per això, cal definir i protocol·litzar un sistema de treball amb elles.



Taula 3. Tipus de persones jurídiques que s'han adreçat a la institució

	2022	%	2023	%
Comunitats i associacions de propietaris i veïns	131	32,67	90	29,61
Empreses privades	90	22,44	70	23,03
Entitats sense ànim de lucre	131	32,67	116	38,16
Organitzacions laborals	19	4,74	9	2,96
Organitzacions empresarials	3	0,75	4	1,32
Organitzacions polítiques	26	6,48	14	4,61
Organitzacions religioses	1	0,25	1	0,33
Total	401	100,00	304	100,00

Font. Elaboració pròpia.

Tot i que hi ha hagut una reducció en tots els tipus de persones jurídiques que s'han adreçat a la institució, les entitats sense ànim de lucre han incrementat el seu pes respecte de la totalitat de persones jurídiques. Malgrat tot, resulta sorprenent que en un any d'eleccions municipals hagi disminuït el nombre d'organitzacions polítiques que han presentat queixes o consultes a la institució.

En un 54,3 % dels casos les persones s'adrecen a la institució per presentar una queixa

Si s'analitza el motiu pel qual les persones, físiques o jurídiques, s'han adreçat al Síndic de Greuges, un 43,30 % de les persones ho han fet per presentar queixes, mentre que un 46,05 % han demanat assessorament o acompanyament en forma de consulta. Només en un 11 % dels casos la persona ha presentat tant queixes com consultes.



Taula 4. Motiu pel qual les persones s'han adreçat a la institució

	Només queixes	%	Només consultes	%	Queixes i consultes	%	Total	%
2019	8.265	52,65	6.024	38,38	1.408	8,97	15.697	100,00
2020	9.042	50,88	7.234	40,71	1.495	8,41	17.771	100,00
2021	9.315	46,37	8.847	44,04	1.928	9,60	20.090	100,00
2022	6.992	38,70	8.754	48,45	2.322	12,85	18.068	100,00
2023	7.791	43,30	8.286	46,05	1.915	10,64	17.992	100,00

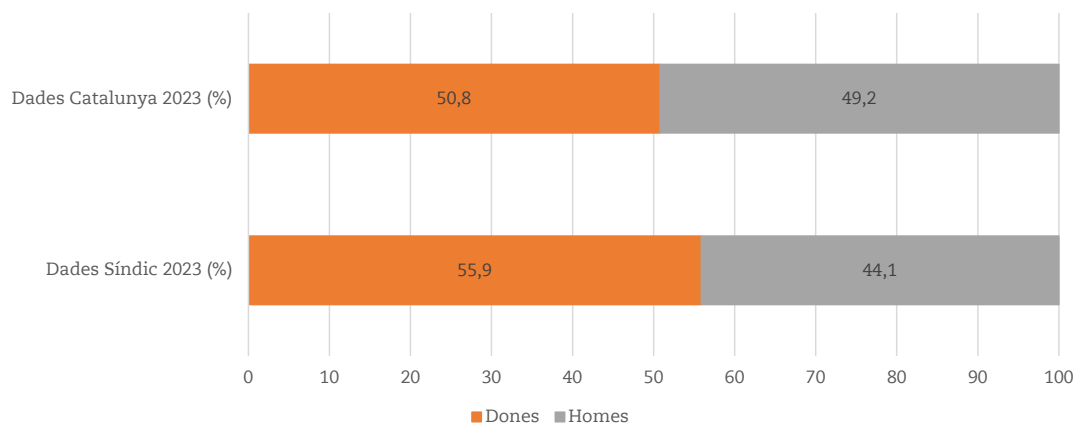
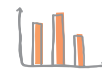
Font. Elaboració pròpia.

3.1.1. Desigualtats en l'accés a la institució segons sexe i gènere

El 56 % de les persones que s'han adreçat a la institució són dones

Amb dades similars a les de l'any passat (56,8 %), el 2023 el 55,9 % de les persones que s'han adreçat a la institució són dones, mentre que un 44,1 % són homes. Això posa de manifest les diferències de gènere que hi ha en l'accés a la institució, motivades pel pes que tenen les consultes i les queixes de l'àmbit de polítiques socials i la importància de la dona en aquest àmbit: d'una banda les dones presenten més queixes de les matèries d'educació, infància i adolescència, gent gran, etc. pel paper que tenen en la tasca de cura i per la distribució desigual de les càrregues familiars; i de l'altra, també presenten més queixes en les matèries de relacions laborals i pensions, igualtat de gènere, habitatge, etc.

Gràfic 1. Persones físiques que s'han adreçat a la institució segons el sexe en relació amb la població de Catalunya



Font. Elaboració pròpia a partir de dades de població de l'Institut d'Estadística de Catalunya (Idescat), 2023.

Les dades per gènere segueixen la mateixa tendència, amb un 55,4 % de persones que s'identifiquen amb el gènere femení, si bé és cert que cada cop està incrementant-se el nombre de persones que s'identifiquen com a no-binàries. Així, mentre l'any 2022 les persones que s'identificaven com a no-binàries eren 59, l'any 2023 han estat 162.



Taula 5. Persones físiques que s’han adreçat a la institució segons el gènere

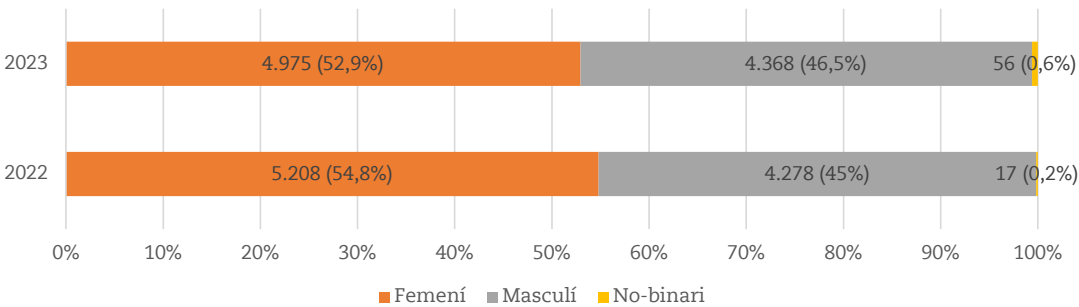
	Femení	%	Masculí	%	No-binari	%	Total
2022	10.009	56,74	7.571	42,92	59	0,33	17.639
2023	9.778	55,42	7.703	43,66	162	0,92	17.643

Font. Elaboració pròpia.

Pel que fa a les persones que han presentat queixa al Síndic de Greuges, la majoria també són dones, si bé el percentatge s’ha reduït respecte d’anys anteriors. Això s’explica, en gran mesura, per l’increment de queixes en l’àmbit penitenciari, ja que, tal com s’indica en l’apartat 3.1.1. d’aquest informe, la majoria de la població reclusa a Catalunya està formada per homes.



Gràfic 2. Persones físiques que han presentat queixa segons el gènere (N = 9.399, 100 % de resposta)



Font. Elaboració pròpia.

Nota. N correspon al nombre total de les persones de la mostra i el percentatge correspon a les persones que han donat informació sobre l’indicador corresponent.

En aquesta línia, també convé destacar que el 15 % de les queixes en matèria d’igualtat i no-discriminacions han estat presentades per persones no-binàries.

3.1.2. Desigualtats territorials en l'accés a la institució

La població de les comarques de l'interior de Catalunya accedeix menys als recursos que ofereix la institució i posa de manifest la necessitat d'incrementar la presència al territori

La majoria de persones que s'adrecen a la institució resideixen a l'àrea metropolitana de Barcelona, que també és l'àmbit territorial que concentra més població. No obstant això, en funció de la població de cada comarca, els habitants del Bages (2,7 ‰), l'Alt Empordà (2,5 ‰), la Cerdanya (2,5 ‰) o l'Alta Ribagorça (2,5 ‰) presenten més queixes i consultes que altres comarques. En canvi, el Ripollès (0,9 ‰) o la Vall d'Aran (0,8 ‰) tenen resultats menors.

En els dos primers casos, val a dir, de nou, que el treball que ha fet la institució per arribar a la població dels centres penitenciaris ha condicionat força les dades que afecten les comarques on hi ha els centres de Puig de les Basses, Lledoners o Mas d'Enric.

Amb tot, cal tenir present que pel que fa a les consultes que s'han presentat a la institució hi ha molta tramitació que s'ha fet de manera electrònica (4.443 persones han optat per aquesta via, que representen el 25 % dels casos) i, per tant, no se les pot ubicar en cap territori.

Un altre dels factors que expliquen que en algunes comarques s'hagi reduït el nombre de persones que s'adrecen a la institució del Síndic de Greuges respecte el 2022 és la bona col·laboració que hi ha amb els síndics locals. En són una mostra els desplaçaments compartits amb la Sindicatura de Greuges de Barcelona, que permeten, entre d'altres, reduir duplicitats.

Taula 6. Distribució comarcal de les persones que s'han adreçat a la institució i les que han presentat queixa



Comarca	Població	Persones que s'han adreçat al Síndic	Persones que s'han adreçat al Síndic (%)	Persones que s'han adreçat al Síndic/ població (1.000 habitants) (‰)	Queixes presentades	Queixes presentades (%)	Queixes/ població (1.000 habitants) (‰)
Alt Camp	46.076	66	0,49	1,43	34	0,40	0,74
Alt Empordà	146.766	369	2,72	2,51	310	3,64	2,11
Alt Penedès	112.460	200	1,48	1,78	123	1,44	1,09
Alt Urgell	20.762	47	0,35	2,26	28	0,33	1,35

Comarca	Població	Persones que s'han adreçat al Síndic	Persones que s'han adreçat al Síndic (%)	Persones que s'han adreçat al Síndic/ població (1.000 habitants) (‰)	Queixes presentades	Queixes presentades (%)	Queixes/ població (1.000 habitants) (‰)
Alta Ribagorça	4.019	10	0,07	2,49	4	0,05	1,00
Anoia	126.752	255	1,88	2,01	145	1,70	1,14
Bages	183.265	503	3,71	2,74	331	3,88	1,81
Baix Camp	201.647	308	2,27	1,53	212	2,49	1,05
Baix Ebre	81.334	88	0,65	1,08	45	0,53	0,55
Baix Empordà	141.329	189	1,39	1,34	115	1,35	0,81
Baix Llobregat	840.572	1687	12,45	2,01	1.136	13,33	1,35
Baix Penedès	115.701	196	1,45	1,69	139	1,63	1,20
Barcelonès	2.313.975	3612	26,66	1,56	2.146	25,18	0,93
Berguedà	40.618	55	0,41	1,35	32	0,38	0,79
Cerdanya	19.885	49	0,36	2,46	23	0,27	1,16
Conca de Barberà	20.480	43	0,32	2,10	23	0,27	1,12
Garraf	159.124	363	2,68	2,28	246	2,89	1,55
Garrigues	18.935	21	0,15	1,11	13	0,15	0,69
Garrotxa	61.363	75	0,55	1,22	46	0,54	0,75
Gironès	201.615	248	1,83	1,23	127	1,49	0,63
Lluçanès	5.679	7	0,05	1,23	4	0,05	0,70
Maresme	467.398	851	6,28	1,82	515	6,04	1,10
Moianès	14.668	23	0,17	1,57	13	0,15	0,89
Montsià	70.244	97	0,72	1,38	46	0,54	0,65
Noguera	39.567	60	0,44	1,52	24	0,28	0,61
Osona	161.827	253	1,87	1,56	127	1,49	0,78
Pallars Jussà	13.409	20	0,15	1,49	15	0,18	1,12
Pallars Sobirà	7.288	11	0,08	1,51	9	0,11	1,23
Pla de l'Estany	33.194	44	0,32	1,33	20	0,23	0,60
Pla d'Urgell	37.737	30	0,22	0,79	22	0,26	0,58
Priorat	9.360	17	0,13	1,82	19	0,22	2,03

Comarca	Població	Persones que s'han adreçat al Síndic	Persones que s'han adreçat al Síndic (%)	Persones que s'han adreçat al Síndic/ població (1.000 habitants) (‰)	Queixes presentades	Queixes presentades (%)	Queixes/ població (1.000 habitants) (‰)
Ribera d'Ebre	22.040	31	0,23	1,41	18	0,21	0,82
Ripollès	25.780	24	0,18	0,93	13	0,15	0,50
Segarra	23.938	36	0,27	1,50	14	0,16	0,58
Segrià	215.476	301	2,22	1,40	195	2,29	0,90
Selva	182.614	272	2,01	1,49	163	1,91	0,89
Solsonès	13.725	21	0,15	1,53	13	0,15	0,95
Tarragonès	270.237	487	3,59	1,80	352	4,13	1,30
Terra Alta	11.473	15	0,11	1,31	9	0,11	0,78
Urgell	37.960	50	0,37	1,32	31	0,36	0,82
Vall d'Aran	10.496	8	0,06	0,76	5	0,06	0,48
Vallès Occidental	949.026	1.646	12,15	1,73	1.069	12,54	1,13
Vallès Oriental	422.149	861	6,35	2,04	549	6,44	1,30
TOTAL	7.901.963	13.549	100,00	1,71	8.523	100,00	1,08

Font. Elaboració pròpia a partir de dades de població d'Idescat.

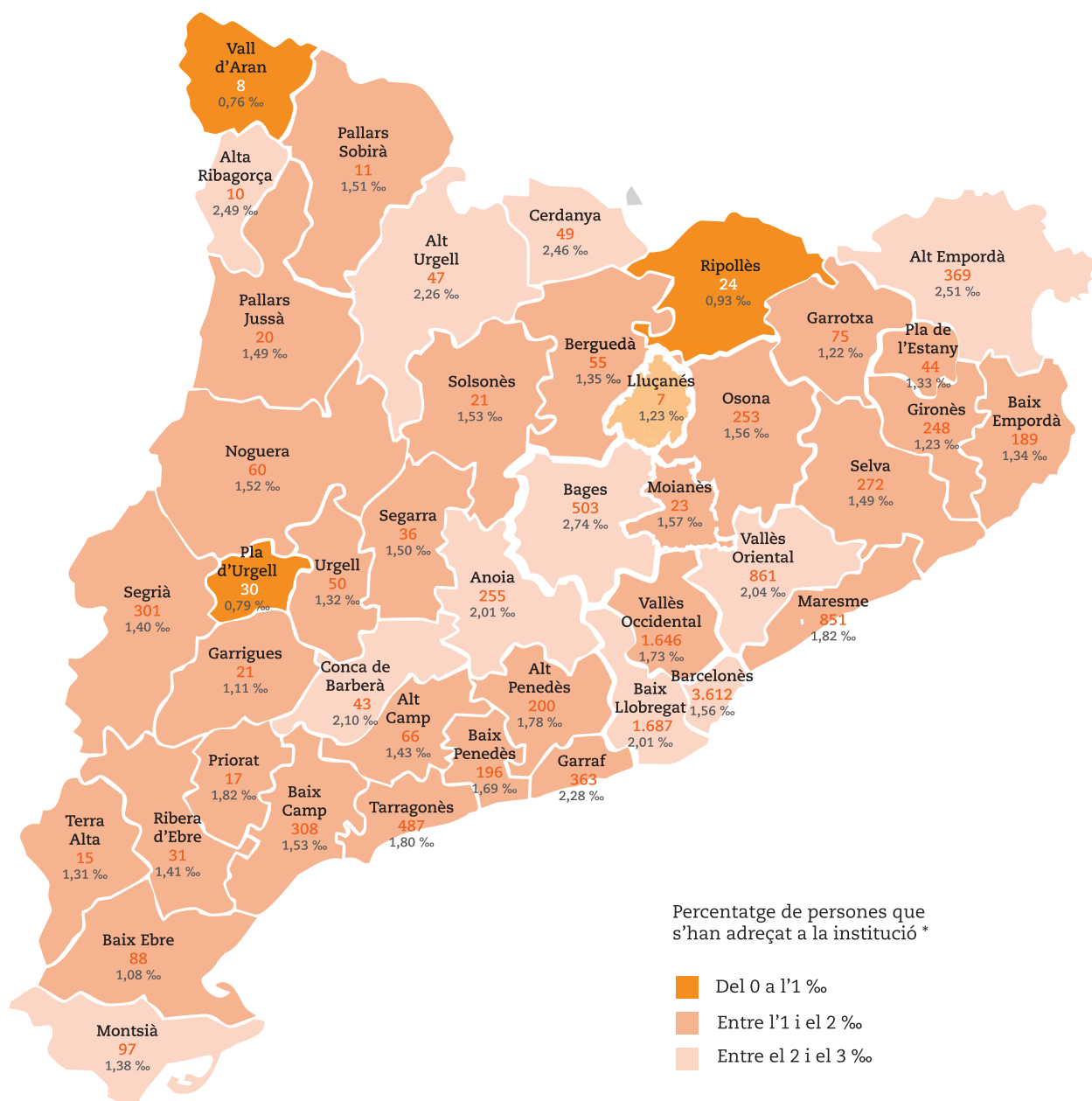
Nota. En 17 casos el lloc de residència de les persones que han presentat una queixa és una comunitat autònoma de l'Estat espanyol. D'altra banda, la diferència entre la xifra de 17.992 persones que han presentat una queixa (mencionada en les taules 1 i 4) i la de 13.549 persones que es mostra en la taula 6 es deu als casos en què la tramitació ha estat plenament electrònica i no es disposa d'aquesta informació. El mateix passa amb la diferència entre la xifra de 10.276 queixes presentades i la de 8.523 queixes.

La majoria de les persones que han presentat queixa provenen, de nou, de l'àrea metropolitana de Barcelona, si bé el Tarragonès o el Vallès Oriental també tenen una alta representació. Val a dir que, en aquest cas, la xifra és superior un cop se n'extreuen les consultes, que estan molt condicionades per la tramitació electrònica.

Tot i això, en funció de la població de cada comarca, algunes comarques destaquen en nombre de queixes presentades, com l'Alt Empordà (2,1 ‰) o el Bages (1,8 ‰). Per contra, les comarques que n'han presentat menys han estat la Vall d'Aran (0,5 ‰) i el Ripollès (0,5 ‰).

En tot cas, aquestes dades posen en relleu la necessitat de continuar incrementant la presència de la institució al territori, ja sigui en format de desplaçaments itinerants, ja sigui mitjançant xerrades divulgatives o altres mesures.

Distribució comarcal de les persones físiques que s'han adreçat al Síndic de Greuges

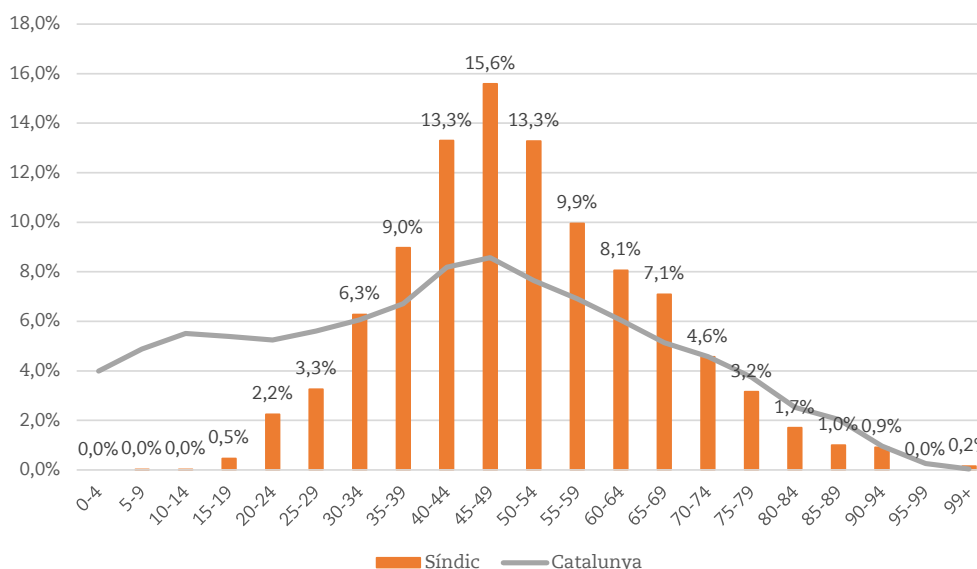


3.1.3. Desigualtats en l'accés a la institució segons franges d'edat

La institució té dificultats per arribar a la població jove i donar a conèixer les seves funcions en aquest grup d'edat

El gruix de persones que presenten queixes a la institució del Síndic de Greuges se situa en la franja entre trenta-cinc i seixanta-nou anys, per sobre de la distribució de la població catalana. Això s'explica, entre altres motius, perquè gran part de les persones que presenten queixes, especialment de l'àmbit social, són persones que s'encarreguen de la cura d'altres familiars (ja sigui infants, gent gran o persones amb graus elevats de discapacitat), i aquestes tasques corresponen a persones en edat adulta.

Gràfic 3. Percentatge de persones que han presentat queixa a la institució en funció de les franges d'edat (N = 5.799, 61,7 % de resposta)



Font. Elaboració pròpia.

En canvi, és lleugerament inferior el percentatge de gent gran que presenta queixa a la institució en relació amb la distribució de la població catalana, en gran mesura perquè en els casos que afecten les persones grans (sobretot casos vinculats a serveis residencials, reconeixements de grau de discapacitat o prestació per dependència) qui presenta la queixa sovint són altres membres de la família, especialment dones que han assumit el rol de cuidadores.

En l'altre extrem de la piràmide d'edat es troben els infants i joves. En aquest cas, és considerablement menor el percentatge de joves que presenten queixes a la institució respecte de la població catalana. Amb tot, en la matèria d'igualtat i no-discriminacions la població jove que ha presentat queixa és molt superior al percentatge que representen en la població catalana.

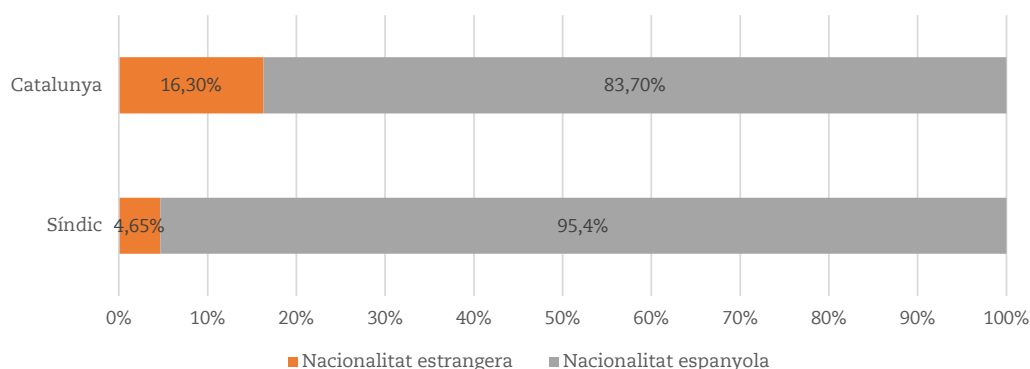
3.1.4. Desigualtats en l'accés a la institució segons la nacionalitat i el lloc de naixement

Cal incrementar els esforços per arribar a la població estrangera resident a Catalunya

Seguint la tendència d'anys anteriors, les dades mostren que el percentatge de població de nacionalitat estrangera que presenta queixa a la institució és inferior respecte al percentatge que aquesta població representa a Catalunya. Així, mentre que l'any 2022 el percentatge d'aquesta població que ha presentat queixa era del 5,05 %, l'any 2023 ha estat del 4,65 %.



Gràfic 4. Percentatge de població que ha presentat queixa segons nacionalitat (N = 7.826, 83,3 % de resposta)



Font. Elaboració pròpia a partir de les dades del Síndic de Greuges i d'Idescat.

Aquesta situació es reproduïx, també, si s'analitza el lloc de naixement de les persones que presenten queixa. El percentatge de població nascuda a l'estranger és del 6,7 %. Aquesta dada s'incrementa a causa de l'increment de queixes de la matèria de seguretat ciutadana i justícia.



Gràfic 5. Percentatge de població que ha presentat queixa segons el lloc de naixement (N = 7.826, 83,3 % de resposta)



Font. Elaboració pròpia a partir de les dades del Síndic de Greuges i d'Idescat.

El 31,5 % de les queixes de l'àmbit de seguretat ciutadana i justícia les han presentat persones nascudes a l'estranger, en gran part persones internes en centres penitenciaris. Aquestes dades, molt diferents respecte a la resta dels àmbits de treball de la institució, no resulten estranyes si es tenen presents les visites que s'han fet als centres penitenciaris i que, tal com s'indica en l'apartat 3.1.1 d'aquest informe, les persones estrangeres tenen més tendència a la institucionalització i accedeixen menys a mesures alternatives a la presó.

Les persones que provenen de circumstàncies socials i econòmiques més adverses troben en la institució del Síndic de Greuges un espai on poder exposar les seves necessitats i problemes

La major part de la població estrangera que ha presentat queixa prové de l'Àfrica (36,8 %), en particular de l'Àfrica del nord, i a continuació d'Amèrica (30,1 %) i d'Europa (28,8 %). Tot i això, respecte a la població que hi ha d'aquestes procedències a Catalunya, entre les persones que s'adrecen al Síndic de Greuges hi ha una sobrerepresentació del continent Africà –el Marroc concentra el 30,1 % de les persones estrangeres que han presentat queixa a la institució– i de l'Amèrica del Sud. Al contrari, les persones que procedeixen d'Àsia estan infrarepresentades a la institució.



Taula 7. Lloc de naixement de la població estrangera que ha presentat queixa a la institució

	Queixes segons l'origen de la població estrangera	%	Percentatge que representa respecte de la població estrangera a Catalunya
Àfrica	193	36,76	25,50
Àfrica oriental	1	0,19	0,07
Àfrica central	1	0,19	0,26
Àfrica del nord	170	32,38	19,44
Àfrica del sud	0	0,00	0,04
Àfrica occidental	21	4,00	5,69
Amèrica	158	30,10	28,30
Amèrica del Nord	6	1,14	0,85
Amèrica Central	10	1,90	5,72
Carib	20	3,81	2,24
Amèrica del Sud	122	23,24	19,49
Europa	151	28,76	31,58
Unió Europea	110	20,95	23,27
Europa central i oriental	32	6,10	5,99
Resta d'Europa	9	1,71	2,32
Àsia	23	4,38	14,53
Àsia central	0	0,00	0,12
Àsia oriental	2	0,38	5,24
Àsia del sud	15	2,86	7,67
Sud-est asiàtic	2	0,38	1,09
Orient Mitjà	4	0,76	0,39
Oceania	0	0,00	0,08
Austràlia i Nova Zelanda	0	0,00	0,08
Resta d'Oceania	0	0,00	0,00
Total	525	100,00	

Font. Elaboració pròpia a partir de dades del Síndic de Greuges i d'Idescat.

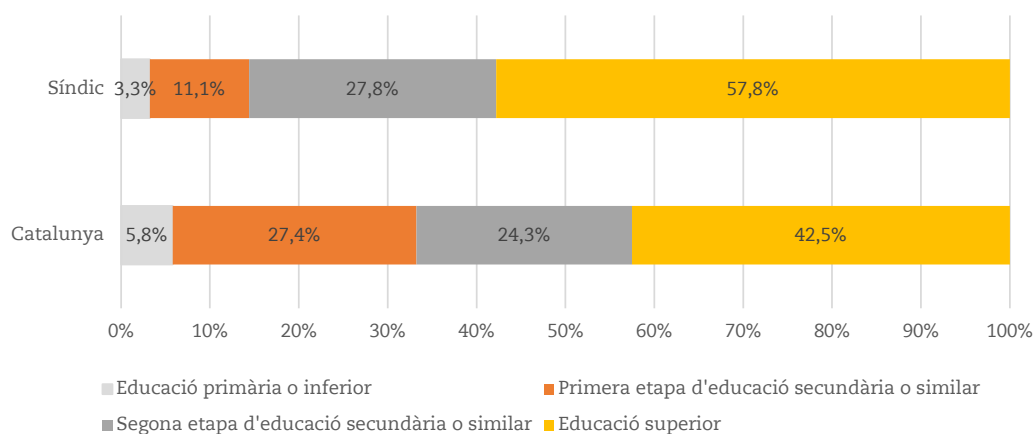
3.1.5. Desigualtat en l'accés a la institució segons els nivells de formació

Les dades respecte als nivells de formació mostren les dificultats de la institució per arribar a les persones sense estudis o a les persones amb nivells de formació d'educació primària o primera etapa d'educació secundària

Gairebé el 60 % de les persones que s'han adreçat a la institució i de les quals es tenen dades registrades té un nivell d'educació superior, ja sigui educació universitària, màsters, doctorats o ensenyaments de grau superior de formació professional.

Malgrat que les dades sociodemogràfiques es recullen des del juliol de 2023 i que només es disposa de les dades del 37,5 % de les persones que s'han adreçat a la institució del Síndic es posa de manifest la necessitat que la institució trobi eines per arribar a aquests sectors de la població, ja sigui mitjançant entitats o amb la col·laboració d'altres agents.

Gràfic 6. Percentatge de persones que presenten queixa a la institució en funció del nivell de formació més alt assolit (N = 3.723, 39,6 % de resposta)



Font. Elaboració pròpia a partir de dades del Síndic de Greuges i d'Idescat.

Pel que fa a les matèries sobre les quals el Síndic de Greuges ha rebut queixes, les que tenen un percentatge més elevat de persones amb nivells de formació més baixos, per sobre del percentatge d'aquestes persones entre la població catalana, són seguretat ciutadana i justícia (el 36,7 % de les persones que han presentat queixa d'aquesta matèria tenen estudis primaris o inferiors) i serveis socials (28,5 %). En canvi, altres matèries com Administració pública o medi ambient tenen percentatges molt elevats de persones amb un nivell d'educació superior.

3.1.6. Desigualtats en l'accés a la institució segons la situació laboral

Les persones aturades accedeixen a la institució del Síndic de Greuges amb més proporció que les persones treballadores en actiu

En relació amb la situació laboral, un 19 % de les persones que han aportat aquesta informació i no estan jubilades estaven en situació d'atur quan van presentar la queixa (3.966 persones, s'ha rebut resposta del 40,3 %). En aquest sentit, convé recordar que a Catalunya la taxa d'atur el darrer trimestre de 2023 és del 8,5 %. Per tant, hi ha una sobrerrepresentació de persones que es troben a l'atur respecte de la situació a Catalunya.

Cal tenir present que tant en l'àmbit de serveis socials com en els d'infància i adolescència, educació, habitatge o Administració pública, entre d'altres, un dels motius de queixa més presents és la tramitació i resolució dels diversos ajuts i prestacions. Per tant, és més probable que hi hagi persones en situació d'atur que demanin determinats tipus de prestacions i que presentin queixa a la institució, davant d'un context de dificultats econòmiques. Aquest és el cas, per exemple, de la prestació de la renda garantida de ciutadania.



Taula 8. Situació laboral de les persones que han presentat queixa a la institució segons gènere (N = 3.960, resposta del 42,1 %)

	Dona	Home	Situació laboral Total respecte del total de població (%)	
Treballador/a en actiu	1.197	1.028	2.225	56,19
Aturat/ada	263	328	591	14,92
Cuidador/a d'un familiar	37	1	38	0,96
De baixa o permís remunerat	101	48	149	3,76
Estudiant	23	38	61	1,54
Feines de la llar	31	5	36	0,91
Jubilat/ada o pensionista	374	486	860	21,72
Total	2.026	1.934	3.960	100,00

Font. Elaboració pròpia.
Nota. Cap persona no-binària ha informat sobre la seva situació laboral.

Una anàlisi de la situació laboral segons el gènere posa de manifest la distribució desigual de les feines de la llar o de cura dins la família de les persones que han presentat queixa a la institució, que és una manifestació més de la distribució desigual de les càrregues familiars a Catalunya.

Convé destacar, però, la diferència entre les dades de persones en situació d'atur segons el gènere que consten al Síndic de Greuges i les dades de Catalunya: en el cas del Síndic, el percentatge de dones en situació d'atur és menor que el dels homes. Això pot deure's al fet que no disposem de les dades sociodemogràfiques de totes les persones que s'han adreçat a la institució, però cal continuar-ho analitzant i donar a conèixer la institució també entre les dones en situació d'atur.

3.2. Una institució humanitzadora

La institució del Síndic de Greuges vol oferir un tracte més personalitzat i proper a les persones que s’hi adrecen. Per fer-ho, es garanteix l’atenció directa amb personal especialitzat i s’afavoreix l’escolta i l’acompanyament de la persona quan ho requereixi.

Per millorar en la gestió dels serveis que ofereix la institució, s’ha fet una anàlisi de la valoració que la ciutadania ha fet del servei mitjançant dues eines: l’enquesta de satisfacció i la Carta de serveis del Síndic de Greuges.

Des de l’any 2010, el Síndic de Greuges envia una enquesta de satisfacció a totes les persones que presenten queixa, un cop l’expedient s’ha tancat, amb l’objectiu de conèixer millor les necessitats de les persones i la valoració que fan del servei que dona la institució, i per conèixer també les característiques de les persones que s’hi adrecen.

El percentatge de resposta del qüestionari al llarg dels anys es troba entre el 17 % i el 18 %.



Taula 9. Evolució del percentatge de resposta de l’enquesta de satisfacció

	Enquestes contestades	Enquestes trameses	Percentatge de respostes (%)
2020	1.591	8.623	18,45
2021	1.734	9.557	18,14
2022	1.766	9.911	17,82
2023	1.466	8.608	17,03
Total	6.557	36.699	17,87

Font. Elaboració pròpia.

El qüestionari planteja diverses preguntes, entre les quals es demana una puntuació global del servei que ha ofert la institució. Les persones que han contestat el qüestionari valoren amb un notable (puntuació global mitjana pròxima al 7) el servei rebut.



Taula 10. Mitjana de la puntuació que es dona al servei ofert per la institució

	Puntuació mitjana	Nre. de respostes
2019	6,8	1.633
2020	6,9	1.591
2021	6,9	1.734
2022	6,8	1.766
2023	6,8	1.466
Total	6,8	8.190

Font. Elaboració pròpia.

Una anàlisi més acurada sobre els factors que influeixen en aquesta valoració ens mostra que el factor que més ha influït en la valoració de les persones que han donat resposta a l'enquesta no és el temps l'atenció rebuda del personal de la institució, sinó el resultat obtingut després de la intervenció de l'equip de la síndica.

De fet, si s'analitza la valoració rebuda en funció de la finalització dels expedients (taula 11), s'observa que s'obté millor puntuació quan:

- a) Es resol el problema.
- b) En els casos en què la institució no pot resoldre el problema per qüestions competencials, es trasllada la queixa a qui pot resoldre-la de manera ràpida.
- c) En el cas que no es pugui resoldre el problema, com a mínim s'intenta millorar la situació de la persona interessada (les valoracions dels expedients quan s'han fet recomanacions o suggeriments són superiors a les valoracions dels expedients que s'han tancat perquè no s'ha detectat cap irregularitat, per desistiment de la persona interessada o per inadmissió de la queixa).

Taula 11. Valoració rebuda en funció de la finalització dels expedients



	2019	2020	2021	2022	2023	Mitjana
Irregularitat	7,5	7,7	7,7	7,6	7,8	7,6
Accepta la resolució	7,2	7,3	7,5	7,5	7,6	7,4
Accepta parcialment la resolució	6,7	6,7	7,1	6,5	6,8	6,7
No accepta la resolució	7	6,3	4,7	7,8	7,3	6,7
Es resol el problema	7,7	7,9	7,9	7,7	7,9	7,8
No irregularitat	5,9	5,9	5,8	5,7	5,4	5,8
Trasllat	6,2	5,5	9	6,5	7,9	7,3
Desistiment	-	-	1	3	1,8	1,9
Inadmissió	7,5	-	-	7	5,5	5,5
Total	6,8	6,9	6,9	6,8	6,8	6,8

Font. Elaboració pròpia.

Aquestes dades són rellevants i ens orienten sobre les expectatives de la ciutadania vers el servei que ha d'oferir la institució. Amb tot, convé destacar que la institució del Síndic de Greuges ha de garantir la independència en les seves decisions, tant quan consideri que cal millorar un servei públic com quan consideri que no s'ha produït cap irregularitat en la situació que exposa la persona interessada.

El 82 % de les persones consideren bona o molt bona l'atenció rebuda del personal de la institució del Síndic de Greuges

Davant la consulta sobre l'atenció rebuda, cal destacar que el 82 % de les persones que responen l'enquesta de satisfacció consideren bona o molt bona l'atenció rebuda del personal de la institució.



Taula 12. Valoració de l'atenció rebuda del personal de la institució

	2019	2020	2021	2022	2023	Total	%
Molt bona - bona	1.311	1.308	1.412	1.390	1.155	6.576	81,70
Regular	143	125	131	154	108	661	8,21
Dolenta - molt dolenta	141	135	168	187	181	812	10,09
Total	1.595	1.568	1.711	1.731	1.444	8.049	100,00

Font. Elaboració pròpia.

Pel que fa a la valoració del temps que triga la institució a finalitzar els expedients, si bé és cert que el 46,14 % de les persones consideren curta o molt curta la tramitació, la majoria la troben entre regular i llarga o molt llarga.



Taula 13. Valoració del temps que ha trigat la institució a donar el servei a la persona interessada

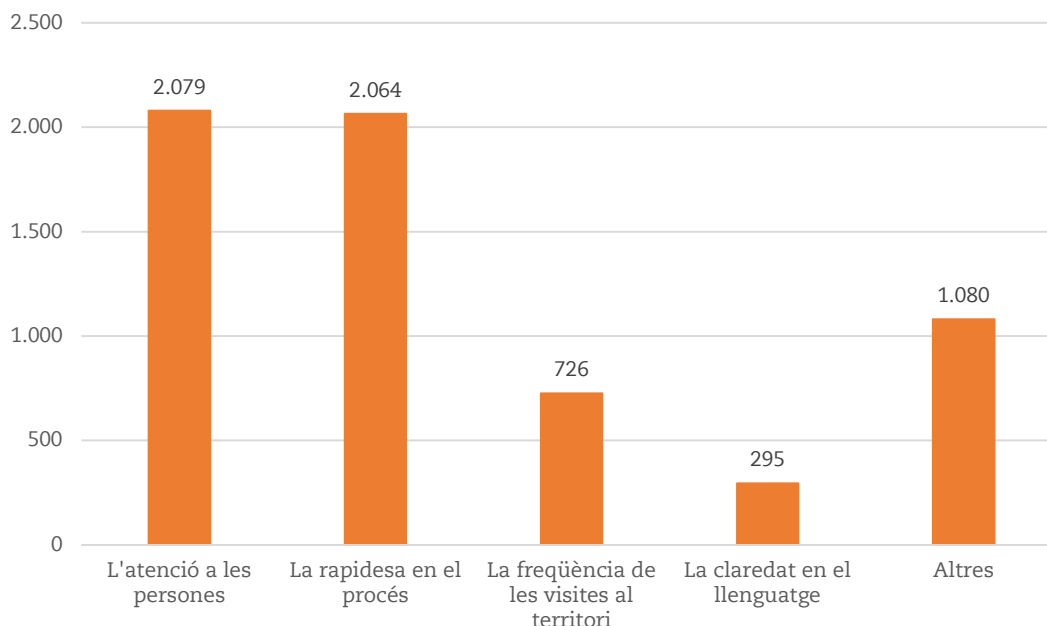
	2019	2020	2021	2022	2023	Total	%	Mitjana de dies
Molt llarg - llarg	395	385	443	441	422	2.086	26,16	272,5
Regular	458	443	454	480	373	2.208	27,69	163,5
Curt - molt curt	733	734	794	786	632	3.679	46,14	92,7
Total	1.586	1.562	1.691	1.707	1.427	7.973	100,00	162

Font. Elaboració pròpia.

La taula 13 mostra la valoració que fan les persones que contesten el qüestionari del temps que ha trigat la institució a resoldre la seva queixa, i a més afegeix la mitjana de temps reals (en dies naturals) des que es va iniciar l'expedient fins que es va finalitzar. Una anàlisi més detallada per matèries permet concloure que les persones interessades consideren que el temps que s'ha trigat a tancar un expedient és curt o molt curt fins arribar als 160 dies aproximadament (és a dir, menys de sis mesos); l'interval entre 160 i 240 dies el consideren assumible i, finalment, més de 240 dies ho consideren llarg o molt llarg.

Aquesta dada és rellevant a l'hora d'entendre quins aspectes pot millorar la institució i com els pot abordar de cara a l'any 2024.

Gràfic 7. Aspectes que la institució del Síndic de Greuges pot millorar



Font. Elaboració pròpia.

Malgrat que el 82 % de les persones han considerat bona o molt bona l'atenció que han rebut, quan se'ls consulta sobre què pot millorar el Síndic de Greuges com a institució assenyalen tant l'atenció com la rapidesa del procés, seguides de la freqüència de les visites al territori (especialment les persones que han presentat queixa per aspectes relacionats amb urbanisme o medi ambient), o la claredat en el llenguatge de les resolucions.

El segon mitjà pel qual es pot avaluar la tasca de la institució en relació amb les persones usuàries del servei del Síndic de Greuges és la Carta de serveis.

La Carta de serveis del Síndic de Greuges es va aprovar l'any 2008, moment en què s'entenia que l'eficàcia i l'eficiència eren els valors que més podien influir en la satisfacció de les persones usuàries dels serveis públics. Per aquest motiu, la majoria de compromisos adquirits en la Carta de serveis mesuraven el temps que es trigava a fer els diversos tràmits.

S'ha reduït un 15 % el temps de tramitació dels expedients durant el 2023

En termes generals, el temps de tramitació dels expedients s'ha reduït un 15 %, si bé és cert que el volum d'expedients finalitzats enguany també és molt menor, fet que ajuda a la tramitació.

**Taula 14. Mitjana del temps de tramitació dels expedients 2018-2023**

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Mitjana de temps de tramitació (dies hàbils)	140	149,1	133,2	142,8	159	135,6
Expedients finalitzats	9.347	12.788	13.299	12.822	14.722	9.821

Font. Elaboració pròpia.

La **Carta de serveis** valora en quin percentatge s'han complert els compromisos adquirits al llarg de l'any.

**Taula 15. Compromisos adquirits en la Carta de serveis del Síndic de Greuges de Catalunya**

Compromís	Nombre de casos	Mitjana	Compliment (%)
Les consultes presencials s'han de resoldre el mateix dia en què la persona s'ha presentat a la seu de la institució, amb un temps màxim d'espera de 15 minuts.	477	8 minuts	97,6
El Servei d'Atenció a les Persones (SAP) ha de donar resposta a les consultes d'informació escrites en un termini no superior a 3 dies hàbils des de la recepció de la sol·licitud.	2.917	3,58	64
El SAP ha de donar resposta a les consultes d'informació telefòniques el mateix dia en què s'ha rebut la sol·licitud d'informació.	8.539	0,82	91,5
L'acusament de recepció de la queixa s'ha d'enviar en un termini no superior a 2 dies hàbils des de l'entrada de l'escrit a la institució.	7.339	3,34	61,9
El Síndic de Greuges ha de demanar informació en un termini no superior a 15 dies hàbils, prorrogable a 15 dies segons la complexitat del cas.	4.758	21,6	57,1
Un cop s'hagin fet totes les investigacions que el Síndic estimi oportunes, se n'ha de notificar la resolució a la persona interessada i a l'Administració en un termini no superior a 30 dies des de la recepció de l'informe.	7.001	118,11	13,3
Un cop l'Administració hagi comunicat l'acceptació o no de la resolució del Síndic, aquest ha de comunicar la finalització de l'expedient en un termini no superior a 15 dies hàbils.	1.454	94,5	32,4
La comunicació a la persona interessada del rebuig de la queixa per les causes que disposa la Llei 24/2009 s'ha de fer en un termini no superior a 15 dies hàbils.	870	28,05	65,2

Font. Elaboració pròpia.

Nota. Si no s'especifica el contrari, la columna Mitjana està expressada en dies hàbils.

Les dades de la Carta de serveis mostren que, en general, l'inici de la tramitació s'ha demorat respecte d'altres anys, en què la mitjana de temps per donar resposta a les consultes escrites o per tramitar l'acusament de recepció ha estat menor.

Com a dada positiva, cal assenyalar que la resposta a les sol·licituds d'informació i la comunicació de finalització de l'expedient per inadmissió de la queixa tenen un percentatge elevat de compliment dels compromisos adquirits en la Carta de serveis.

Amb tot, com cada any, la mitjana de temps que triga la institució a emetre la resolució o a finalitzar l'expedient un cop s'ha rebut la valoració d'acceptació de l'Administració continua sent molt llarga segons els compromisos adquirits. De fet, són pocs els casos en què s'assoleix el compromís.

La Carta de serveis s'ha de renovar pròximament, atès que s'ha modificat el procediment pel qual es tramiten les queixes a la institució.

La síndica vol donar un nou impuls a la institució i treballar amb més empatia, eficiència i eficàcia

La síndica ha traslladat la seva voluntat de donar un nou impuls a la institució de la qual és titular mitjançant un conjunt de mesures organitzatives basades en:

- a) L'**empatia** i, per tant, el diàleg i l'escolta activa, la proximitat a persones i associacions, la singularització en la tramitació, més presència en el territori i un llenguatge entenedor, entre d'altres.
- b) L'**eficiència** i, en aquest sentit, la simplificació del procediment, la unificació de qui gestiona la queixa per garantir una atenció integral i evitar la revictimització o la detecció de queixes recurrents per accelerar la tramitació, entre d'altres.
- c) L'**eficàcia**, que implica orientar les resolucions amb propostes transformadores de circuits, protocols i marcs normatius del sector públic, i garantir més proximitat entre la institució i les administracions per aconseguir incrementar el nombre de resolucions acceptades.

En síntesi, el model es basa a associar ràpidament la persona que presenta una queixa a una persona que la gestiona i que coneix el cas, la qual s'encarrega de la tramitació de la queixa des de l'inici fins al final, per garantir que cada persona interessada només tingui un interlocutor.

A més, el nou model ha comportat la supressió del Servei d'Atenció a les Persones (SAP), per evitar que la persona tingui diversos interlocutors abans de poder-se comunicar amb la persona que gestiona el seu expedient. L'equip que integrava el SAP ha passat a formar part de les diferents àrees de treball de la institució.

També s'han implementat altres canvis més formals, com ara intentar evitar tràmits buits de contingut, com per exemple l'acusament de recepció, i fer des del primer moment tràmits amb contingut, com la petició d'informació a l'Administració, la petició d'ampliació de dades a la persona interessada o la comunicació a l'Administració de la queixa.

És aviat per avaluar un model que s'ha implantat a principis de desembre de 2023. Per tant, els resultats d'aquest nou impuls es podran analitzar en el pròxim informe anual.

3.3. Una institució amb un enfocament restauratiu

3.3.1. La justificació de la transformació del Síndic de Greuges com a institució amb un enfocament restauratiu

Els valors de l'atenció directa i l'escolta al ciutadà han vertebrat des dels seus inicis la tasca dels professionals de la institució. En el seu discurs de presa de possessió del 15 de juliol de 2022, però, la síndica va expressar la seva voluntat de fer un pas més i introduir l'enfocament restauratiu a la tasca de la institució. Incorporar l'enfocament restauratiu a les funcions que exerceix una institució de defensa de drets implica una aposta per no limitar-se a la vessant jurídica del cas, i fer un abordatge més integral que permeti garantir més oportunitats d'atenció directa i escolta al ciutadà i copsar les diferents dimensions del greuge que ha patit. D'aquesta manera es pot oferir un tracte més proper i una resposta que atengui de manera més adequada les seves necessitats.

L'enfocament restauratiu o la possibilitat de recórrer a mètodes alternatius de resolució de conflictes (en anglès *alternative dispute resolution*, ADR) implica que en el marc del procés de tramitació d'una queixa determinada la institució es pot oferir com a facilitadora d'un procés de diàleg entre Administració i ciutadà quan considera que l'exercici de les funcions de supervisió a través de la tramitació clàssica de la queixa no contribuirà a resoldre el conflicte. Hi ha la possibilitat d'optar per un procés d'ADR per cercar un acord acceptable per a les dues parts, o bé facilitar una practica restaurativa adreçada a la reparació del dany.

El procediment administratiu o el judicial, que són processos formals, sovint utilitzen un llenguatge que requereix uns coneixements especialitzats. Això pot dificultar que els ciutadans entenguin el que l'ens judicial o administratiu els comunica, fet que al seu torn pot condicionar l'exercici ple dels seus drets. Les pràctiques restauratives i els processos d'ADR, en canvi, pel fet d'estar eminentment basats en el diàleg i la comunicació verbal directa, afavoreixen que s'entenguin millor les motivacions de l'Administració, i per això esdevenen més accessibles.

El cost i les dilacions d'un procés contenciós administratiu són molt més difícils d'assumir pels particulars, i això els situa en un clar desavantatge respecte de l'Administració. Dur a terme processos informals de diàleg entre ciutadà i Administració, precisament pels principis d'horitzontalitat i participació, constitueix una forma de pal·liar el desequilibri de poders entre ells en la mesura que pot evitar que la controvèrsia es judicialitzi.

La possibilitat de crear espais on s'estableixi un diàleg entre el ciutadà i l'Administració no només s'entén com una fórmula per millorar la resolució de la queixa individual, sinó també com una forma de promoure l'atansament i la millora de la relació entre els poders públics i els ciutadans, circumstàncies que, al seu torn, poden contribuir a prevenir nous conflictes.

El paradigma de la justícia restaurativa

Per bé que en la gestació de la justícia restaurativa hi han influït diferents disciplines i experiències pràctiques, i que no en tinguem una definició única,¹ podem entendre el paradigma de la justícia restaurativa en el marc d'aquest informe com un enfocament transformador per la gestió del conflicte que cerca la reparació del dany i les relacions malmeses, tant entre les persones directament involucrades en els fets com entre comunitats o col·lectius.

Inicialment, la justícia restaurativa neix com una nova forma de respondre al delictes i, per tant, vinculada al sistema penal. En aquest àmbit, el paradigma retributiu de justícia defensa que el delictes és la violació d'una norma, que cal identificar qui n'és el culpable i que cal determinar quin càstig mereix el culpable per restablir la llei. Qui ho ha de fer és l'Estat a través del procés penal, que ofereix garanties processals al victimari. En canvi, el model restauratiu considera que el delictes és principalment un comportament que genera un mal a la víctima, al seu entorn i a la comunitat en general i que, davant d'això, no ens podem limitar a provar els fets penalment rellevants, sinó que cal ampliar la mirada i analitzar quin dany s'ha causat a les persones i les relacions, qui n'és responsable i com s'ha de reparar el dany.²

Posteriorment, i de forma gradual, aquest paradigma ha traspassat les fronteres del dret penal i s'ha entès com un enfocament transformador que permet abordar els conflictes que necessàriament sorgeixen en tots els àmbits de les relacions humanes, posant la reparació del dany al centre i, al mateix temps, tractant els fets des d'una perspectiva més àmplia i de forma inclusiva i participativa. Avui en dia, l'enfocament restauratiu s'està aplicant tant en situacions de delictes a la jurisdicció penal com en conflictes d'àmbit familiar, veïnal, laboral, comunitari o escolar, entre d'altres.

S'han desenvolupat diferents processos o mètodes per facilitar el procés de diàleg entre les persones implicades en una situació de dany concreta. Un dels primers processos que s'anomenen *restauratius* és la mediació entre víctima i victimari, però també hi ha els cercles, les trobades restauratives, les reunions restauratives (en anglès, *conferencing*), les reunions restauratives de grup familiar (en anglès, *family group conferencing*), les entrevistes restauratives i d'altres que puguin anar sorgint.

Perquè una forma d'intervenció sigui considerada restaurativa, ha de respondre als principis següents:³

- ▶ **Reparació:** en funció de la situació consisteix a reparar el que s'ha malmès, restablir relacions que s'hagin trencat i, si escau, adoptar mesures perquè no es torni a repetir.
- ▶ **Voluntarietat:** les parts han de poder decidir lliurement si volen participar un cop hagin rebut informació completa i accessible sobre les implicacions del procés restauratiu. Les persones han de voler implicar-se en el procés perquè pugui haver-hi una reparació autèntica.

¹ UNODC (2006). *Handbook on Restorative Justice Programmes*. United Nations Office on Drugs and Crime.

² Zehr, H. (1990). *Changing lenses: A new focus for crime and justice*. Herald Press.

³ UNODC (2020). *Handbook on Restorative Justice Programmes*. United Nations Office on Drugs and Crime [segona edició]. Chapman, T.; Laxminarayan, M.; Vanspauwen, C. (eds.) (2021). *Manual on Restorative Justice Values and Standards for Practice*. European Forum for Restorative Justice.

- **Inclusió:** el procés restauratiu s'adapta a la diversitat de necessitats de les parts, que poden tenir relació amb l'edat, l'idioma, la cultura o el gènere, entre d'altres.
- **Participació:** qui millor pot decidir sobre la resposta més adequada al dany són les parts afectades. Cal afavorir que hi participin de forma activa totes les persones que puguin contribuir positivament al procés restauratiu (per exemple, amics, familiars, altres persones de l'entorn de les parts o membres de la comunitat, entre d'altres).
- **Diàleg:** és l'eina central de qualsevol procés restauratiu, que permet a les parts intercanviar perspectives i construir conjuntament un nou relat que tingui un significat compartit.
- **Imparcialitat del facilitador:** no jutja ni es posiciona a favor de cap de les persones que participen en el procés ni a favor de cap acord en concret. No obstant això, no és neutral davant el comportament que ha causat un dany.
- **Horitzontalitat:** cal reconèixer el mateix valor i dignitat a totes les persones implicades.
- **Confidencialitat:** és clau que el procés restauratiu sigui un espai on les parts se sentin segures compartint la seva vivència dels fets. Cal el compromís de totes les parts i del facilitador que res del que es comparteixi dins l'espai restauratiu no en sortirà, a menys que les dues parts ho acordin.

Així doncs, un procés restauratiu és aquell que té per objectiu oferir un espai de diàleg entre les persones afectades pel delictes, ja sigui directament (víctima i victimari) o indirectament (familiars, amics, companys o persones de l'entorn), per parlar del que ha passat, de la història del conflicte si n'hi ha, de qui n'ha resultat afectat i de quines n'han estat les conseqüències. Això permet identificar quines necessitats individuals o col·lectives s'han generat i de quina manera s'hi pot donar resposta.

Hi ha un facilitador format que condueix el procés, prepara les parts i garanteix que en tot moment les parts hi participen voluntàriament i tenen un paper actiu en l'intercanvi de perspectives, a fi de definir què cal fer per atendre les seves necessitats.

És habitual esperar que el resultat d'un procés restauratiu consisteixi en alguna forma de reparació, material o simbòlica, però no sempre ha de ser així. Es poden donar casos en els quals per a la víctima el dany no és reparable i, això no obstant, prefereix iniciar un diàleg per poder preguntar aspectes que només el victimari pot respondre o per traslladar-li un missatge que ella considera important.

Hi pot haver certa confusió entre els conceptes de la mediació entesa com a mètode alternatiu de resolució de conflictes (en anglès *alternative dispute resolution*, ADR), com ara l'arbitratge, la negociació assistida, la conciliació o la composició de controvèrsies, i les pràctiques restauratives. Certament, els dos marcs conceptuals, els processos d'ADR i el paradigma de justícia restaurativa, comparteixen alguns trets, com la voluntarietat, la

participació, la col·laboració i l'horitzontalitat del procés. Tanmateix, alguns principis fonamentals divergeixen i això fa que els conceptes d'ADR i de justícia restaurativa no siguin intercanviables.⁴

Els ADR se centren en els interessos de les parts amb l'objectiu d'arribar a una solució o acord. Generalment només hi participen les persones directament implicades en el conflicte. En canvi, les pràctiques restauratives posen l'accent no tant a assolir un acord, sinó a garantir un procés coherent amb els principis esmentats. Hi estan convidades a participar les persones directament afectades i també d'altres que puguin contribuir positivament al procés.

La possibilitat que la institució del Síndic de Greuges pugui proposar a l'Administració una forma alternativa i més àgil de resoldre controvèrsies amb el ciutadà la recull l'article 4. i) de la Llei 24/2009, de 23 de desembre, del Síndic de Greuges, que preveu com una de les competències que pot exercir "promoure la conciliació i portar a terme, si escau, dins el seu àmbit d'actuació, funcions de mediació o de composició de controvèrsies". L'article 49 estableix que la institució "pot proposar a les administracions, els organismes, les empreses i les persones que són objecte d'un procediment d'investigació i a les persones afectades fórmules de conciliació, de mediació o de composició de controvèrsies que facilitin la resolució del procediment".

Hi ha altres institucions de defensa de drets a escala estatal i internacional que han incorporat l'ús de la mediació o altres ADR per desenvolupar la seva tasca. Cal destacar que des del 2018 el Defensor del Poble Andalus està duent a terme processos de mediació entre l'Administració i el ciutadà de forma habitual com a alternativa al procés tradicional de la tramitació de la queixa. També l'Ararteko esta duent a terme experiències de processos restauratius en el marc de situacions que han motivat una queixa. En el pla internacional, altres institucions de defensa de drets disposen d'un servei de mediació propi que s'ofereix als ciutadans com a mecanisme previst legalment per abordar les queixes i que coexisteix amb la via clàssica de tramitació. Altres defensories també tenen experiència a dur a terme processos de mediació o altres ADR, si bé no han creat un servei específic de mediació en el si de la institució.⁵ El Consell d'Europa va aprovar la Recomanació CM/Rec(2019)6 sobre el desenvolupament de la institució de l'Ombudsman, que fa al·lusió a la mediació de manera explícita (article 8.a).

⁴ Els ADR tenen per objecte una controvèrsia en què es parteix de la "igualtat moral" de les parts, perquè ambdues tenen un nivell comparable de responsabilitat en el conflicte. Per aquest motiu, cal garantir la neutralitat del tercer imparcial que condueix el procés. En canvi, una pràctica restaurativa tracta una situació en la qual una persona o un ens ha generat un dany a un altre. Davant d'aquest "desequilibri moral" entre les parts, el facilitador garanteix el mateix respecte i la mateixa participació a ambdues parts, però a diferència d'un procés de l'àmbit dels ADR, una pràctica restaurativa aporta un context i un llenguatge adreçats específicament a parlar de comportaments delictius o infraccions que generen danys i de la injustícia, però sempre evitant caure en l'estigmatització.

Zehr, H. (2004). "Commentary: Restorative justice: Beyond victim-offender mediation". *Conflict Resolution Quarterly*, 22, 305.

Zehr, H. (2010). Restorative justice, mediation, and ADR. Blog del Zehr Institute for Restorative Justice.

⁵ Institut Internacional de l'Ombudsman (2023). "The use of mediation as an effective tool in complaint investigation". *IOI Best Practice Paper*, 8. Gener de 2023.

3.3.2. L'aplicació de l'enfocament restauratiu a la institució del Síndic de Greuges

Les accions dutes a terme fins ara per incorporar l'enfocament restauratiu a la institució es poden agrupar en els àmbits que es descriuen a continuació:

a) L'organització

Estructura

Amb la incorporació de la nova síndica i el seu equip a la institució el juny del 2022, es va considerar necessari començar a incorporar elements restauratius com a premissa per poder difondre els valors restauratius a l'Administració. Així, es va crear el Servei de Justícia Restaurativa, que actualment està assignat a l'adjunta per a la defensa dels drets dels infants i dels adolescents. Posteriorment, el maig del 2023, es va nomenar una assessora amb expertesa en l'àmbit de la justícia restaurativa.

Formació

Des del juny del 2022, el Servei de Justícia Restaurativa i la direcció del Síndic de Greuges han promogut diverses iniciatives de sensibilització i formació per als professionals de la institució. Així, s'han dut a terme dues sessions formatives sobre el marc teòric del paradigma restauratiu. També s'ha impartit un curs sobre l'enfocament restauratiu global i l'aplicabilitat de l'escolta restaurativa a les tasques del Síndic de Greuges, que s'ha ofert a tots els professionals de la institució perquè hi assisteixin de forma voluntària. El Consell de Direcció també ha rebut una formació sobre l'enfocament restauratiu global.

Metodologia

El 2007, sota la coordinació de l'adjunta per a la defensa dels drets dels infants i dels adolescents, es va constituir el primer Consell Assessor Jove (CAJ). Està format per joves de catorze i quinze anys que representen diferents zones del territori català, i es renova cada any. L'objectiu és precisament donar veu al col·lectiu dels joves menors d'edat, per poder incorporar la seva perspectiva a les actuacions que duu a terme la institució. Des de la incorporació del nou equip el 2022, les reunions del CAJ es condueixen mitjançant la metodologia del cercle, i això fa possible que els joves que hi participin puguin experimentar els valors de l'escolta, la construcció de relacions saludables, la participació i la creació de consensos, de forma més directa.

La metodologia del cercle en el seu format simplificat també s'ha emprat en les reunions de l'àrea d'infància i en les de la Comissió de Seguiment del Pla d'Igualtat.

Llenguatge

Així mateix, amb la participació de diferents àrees, s'ha iniciat un procés de revisió dels escrits de la institució per millorar l'accessibilitat del llenguatge que s'hi fa servir. Dirigir-nos a les persones de manera més clara i planera és un factor més que afavoreix la seva participació activa en la tramitació de la queixa.

b) Procés de tramitació de les queixes

L'atenció directa a les persones

Els circuits de tramitació s'han adaptat per poder oferir a les persones que ho necessitin un espai d'escolta en diferents moments del procediment. D'aquesta manera, és possible no només analitzar el problema jurídic que plantegen, sinó adoptar una perspectiva més integral de la situació en què es troben. Això permet identificar els seus interessos i les seves necessitats i aclarir expectatives sobre l'abast de les competències de la institució en relació amb l'Administració i els possibles desenllaços que podria tenir la seva queixa. La claredat a l'hora d'informar la persona interessada en aquest sentit és un dels elements clau per generar confiança i poder construir una relació professional d'ajuda que s'adigui amb l'encàrrec de la institució.

Al seu torn, aquesta aproximació més personalitzada implica que, quan de l'estudi del cas se'n derivi que la institució té diferents opcions d'intervenció davant l'Administració, es pot consultar la persona interessada perquè pugui expressar les seves preferències i decidir conjuntament amb el professional de la institució quina, d'entre totes les opcions, respondrà millor a les seves necessitats. D'aquesta manera, es promou la participació activa i la col·laboració de la persona interessada en la tramitació de la queixa.

Recomanacions amb enfocament restauratiu

Els principis que regeixen les pràctiques restauratives aporten elements addicionals d'anàlisi de la queixa que en algunes ocasions, un cop escoltada la persona, obren la porta a plantejar recomanacions o suggeriments en què es faci referència al reconeixement del dany causat, la responsabilitat i l'impacte que l'actuació de l'Administració ha tingut en la persona interessada. Així mateix, les recomanacions o suggeriments poden incloure una proposta perquè l'Administració repari el dany o bé adopti mesures específiques per evitar que es repeteixi.

Actualment, nombrosos municipis i consells comarcals disposen de serveis de mediació comunitària amb molta experiència i arrelament al territori. En els casos en què es disposi d'un servei de mediació comunitària proper al ciutadà i a l'Administració afectats, el Síndic de Greuges pot recomanar a l'organisme públic que sol·liciti l'inici d'un procés de mediació o pràctica restaurativa per gestionar les desavinences plantejades.

En tot cas, qualsevol d'aquestes recomanacions o suggeriments fets amb la lent restaurativa s'han de formular de manera que es preservi en tot moment el principi de voluntarietat per part de l'Administració a l'hora d'acceptar-los o no.

Reunions de coordinació entre serveis

El procés clàssic de tramitació de la queixa implica una comunicació amb l'Administració eminentment a través d'escrits. Sovint es fa necessari sol·licitar informació a diferents organismes o administracions que intervenen en l'assumpte i de vegades, un cop rebudes les respostes i analitzada tota la documentació recollida, es detecta que hi ha aspectes que no són prou clars o bé que no han obtingut resposta. Davant d'això, el procediment preveu la possibilitat que el Síndic de Greuges torni a demanar informació als organismes intervinents per concretar el que manca. Aquest procediment d'intercanvi d'informació formal i asíncron es pot dilatar en el temps, fet que limita la capacitat de la institució de donar una resposta adequada al cas i li resta eficiència en el procés de tramitació de la queixa.

Cal aclarir que no ens trobem davant de situacions d'obstaculització de l'Administració, sinó de dificultats en la comunicació degudes al fet que hi intervenen diferents actors i a la naturalesa d'un procediment formal i burocratitzat.

La comunicació directa entre les parts implicades és un element clau de l'enfocament restauratiu. No només perquè la immediatesa de les interaccions permet avançar en l'intercanvi d'informació de forma molt més àgil i clara, sinó perquè a través del diàleg, com ja s'ha comentat, les parts poden construir un relat compartit sobre la situació i consensuar la millor manera d'afrontar-la.

Una forma d'aplicar aquesta idea és precisament complementar la tasca del Síndic de Greuges de supervisió dels poders públics creant espais de coordinació a través de videoconferències o reunions presencials amb els referents de les diferents administracions o serveis que intervenen en el cas. Es tracta de reunions de tipus tècnic per treballar de manera conjunta en un cas concret que, per la seva complexitat, requereix una aproximació més integrada i cohesionada entre tots els serveis i agents, entre els quals hi ha el Síndic de Greuges. És a dir, en aquestes situacions la institució valora que no és suficient limitar-se a exercir les funcions de supervisió per determinar si hi ha alguna cosa que l'Administració no està fent correctament, sinó que ha de treballar *amb* l'Administració.

L'objectiu d'aquestes reunions és compartir perspectives, generar confiança entre serveis i construir gradualment un discurs compartit sobre la situació que ha motivat la queixa. Sobre aquesta base es poden analitzar les solucions que s'han intentat i no han reeixit i consensuar una estratègia conjunta en què tots els serveis, inclòs el Síndic de Greuges, sumin esforços per aconseguir millores per a aquella persona en particular.

Les diferents direccions d'àrea han establert diversos tipus de circuits de coordinació tècnica que permeten treballar determinats casos de manera més integral. L'experiència és que aquest procés col·laboratiu resulta molt més precís i àgil i pot

ser la forma d'assolir avenços en un cas concret que altrament no haurien estat possibles. Tot i no tractar-se d'un procés ADR o restauratiu, és fonamental que en aquestes reunions es preservi l'horizontalitat entre tots els agents que hi intervenen, de manera que cap dels serveis o institucions participants se situï en una posició de superioritat.

Facilitació de processos de diàleg entre ciutadà i Administració

En les situacions en les quals es valora que un procés de diàleg entre ciutadà i Administració pot contribuir a donar millor resposta a la situació que ha motivat la queixa, la institució pot oferir-se com a facilitadora d'aquest espai. El procés concret que es dugui a terme es pot dissenyar de manera que s'adapti a les necessitats de les parts. Es pot plantejar un procés restauratiu en què es reconeix que una de les parts ha causat un dany a l'altra i es posa l'accent en la reparació, ja sigui simbòlica o material, i en la no-repetició. Però també es pot enfocar com un mètode alternatiu de resolució de conflictes, posant èmfasi en els interessos i la col·laboració de les parts per arribar a un acord mútuament acceptable.

En aquest punt, es fa palès que la funció de supervisar l'actuació de l'Administració i defensar els drets dels ciutadans podria comprometre la imparcialitat que ha de mantenir la institució si intervé com a facilitadora en una controvèrsia entre el ciutadà i l'Administració.

El terme de la imparcialitat en el nostre context pot tenir dues connotacions diferents que cal distingir. La institució del Síndic de Greuges és imparcial a l'hora d'exercir el control independent i objectiu dels poders públics per defensar els drets de les persones, en el sentit que no respon a cap interès partidista. Tanmateix, quan exerceix el paper de mediador o facilitador en un conflicte entre ciutadà i Administració, la seva imparcialitat consisteix a tractar ambdues parts de la mateixa manera, sense jutjar ni posicionar-se a favor d'un desenllaç o una resolució específica del conflicte o dany.

Un dels reptes que planteja la introducció de l'enfocament restauratiu a una institució de defensa de drets és precisament el de reflexionar de forma rigorosa en cada cas en què intervé sobre quines condicions s'han de complir perquè la institució pugui facilitar un procés de diàleg tot preservant la imparcialitat i no decantant-se a favor del ciutadà. Aquest element és essencial per comptar amb la legitimitat i la cofinança necessàries de totes les parts. En els casos en què la institució hagi adoptat un posicionament sobre l'objecte de la queixa, és imprescindible fer-ho evident i explicar tant al ciutadà com a l'Administració com es garantirà el tracte equitatiu perquè puguin participar amb igualtat en el procés.

Quan la institució s'ofereix per facilitar un procés de comunicació o un procés restauratiu s'ha d'abstenir d'influir en el desenllaç del procés i, en canvi, ha de garantir en tot moment que aquest procés respecta la legalitat vigent. Si realment

ens proposem ajudar a desencallar un conflicte, ja no estem en posició d'assenyalar a l'Administració allò que fa malament, sinó que hem de posar tot l'esforç a garantir les condicions de voluntarietat, participació, equilibri de poders, confidencialitat i legalitat, i, sobretot, confiar en les capacitats de les parts.

c) Treball col·laboratiu entre el Síndic de Greuges i l'Administració

A partir de les queixes i les actuacions d'ofici, aquesta institució pren coneixement de mancances o deficiències en les polítiques públiques que requereixen un canvi estructural.

Per aquest motiu, a més de la supervisió de l'activitat de l'Administració duta a terme a través de la tramitació de les queixes i les actuacions d'ofici, es considera necessari també crear espais de treball col·laboratiu amb l'Administració per sumar esforços, coneixements i expertesa a l'hora de fer front a reptes compartits. El Pacte contra la segregació escolar, signat el 2018 entre el Departament d'Educació, el Síndic de Greuges, gairebé tots els ajuntaments de més de 10.000 habitants, membres de la comunitat educativa i el Parlament de Catalunya, és el resultat d'un treball conjunt entre el Síndic de Greuges i les administracions amb la voluntat de consensuar un acord de país per combatre la segregació escolar. Posteriorment, a través de la constitució de diferents comissions, se'n fa un seguiment i una avaluació periòdica.

Liderar més iniciatives com aquesta, en les quals es posa èmfasi en la corresponsabilització de tots els actors i en la seva implicació per fer front a qüestions rellevants que requereixen millores o canvis en les polítiques públiques, és un dels eixos del mandat de la síndica, que encaixa en el principi restauratiu de la participació activa i l'horitzontalitat, és a dir treballar amb l'Administració per un objectiu comú de transformar una política pública. Aquesta és una altra via per contribuir a prevenir de forma generalitzada que es puguin produir vulneracions dels drets de les persones.

d) Difusió del paradigma de justícia restaurativa i sensibilització de la ciutadania i de l'Administració

Des de l'inici del nou mandat, la síndica, l'adjunt general i l'adjunta per a la defensa dels drets dels infants i dels adolescents han impartit nombroses ponències en diferents fòrums on han tingut l'oportunitat d'exposar en què consisteix el paradigma de justícia restaurativa i l'aportació que pot fer en diferents contextos i temàtiques. D'aquesta manera, es contribueix a la difusió d'aquest marc conceptual de diferents sectors i poders públics i el seu encaix en la missió de la institució.

Així mateix, es considera cabdal treballar de forma més específica amb les administracions públiques per millorar la receptivitat i predisposició a les recomanacions restauratives i als oferiments de tractar el cas a través d'un procés restauratiu facilitat per la institució.



Recomanacions principals

- Quant a la **tipologia de persones que presenten queixes**, cal:
 - ▶ Definir un pla de treball amb les entitats del territori i col·laborar estretament per arribar a més persones i col·lectius.
 - ▶ Incrementar la presència al territori i establir noves vies de col·laboració amb els síndics locals.
 - ▶ Donar a conèixer la institució entre la població estrangera i incrementar les actuacions i la tasca institucional amb aquest grup de població, especialment amb les persones que es troben en circumstàncies socials i econòmiques més adverses.
 - ▶ Arribar a la població amb nivells de formació diferents a l'educació superior, ja sigui mitjançant entitats o amb la col·laboració d'altres agents.
- Quant a la **valoració del servei** per part de les persones, cal:
 - ▶ Revisar l'enquesta de satisfacció i adaptar-la al nou procediment de tramitació d'expedients.
 - ▶ Proposar una enquesta de satisfacció més reduïda per a les consultes, que suposen un 52,2 % de les actuacions de la institució.
- Quant als **terminis que afecten la institució**, cal:
 - ▶ Aplicar noves eines i recursos que permetin reduir els terminis, especialment pel que fa a la finalització de la queixa.
 - ▶ Aprovar una nova carta de serveis que mantingui i millori els drets dels usuaris i adquireixi uns compromisos amb la ciutadania que incloguin aspectes com l'amabilitat o l'acompanyament a les persones que s'adrecen a la institució.
- Quant a l'**enfocament restauratiu**, cal:
 - ▶ Oferir una atenció directa i personalitzada a les persones.
 - ▶ Fer recomanacions amb un enfocament restauratiu.
 - ▶ Dur a terme reunions de coordinació entre els diferents organismes o administracions que intervenen en les queixes.
 - ▶ Facilitar els processos de diàleg entre ciutadà i Administració.
 - ▶ Dur a terme un treball col·laboratiu amb l'Administració.

4. Consideracions principals: adequació de l'Administració a la Catalunya dels vuit milions amb les persones al centre de la seva actuació

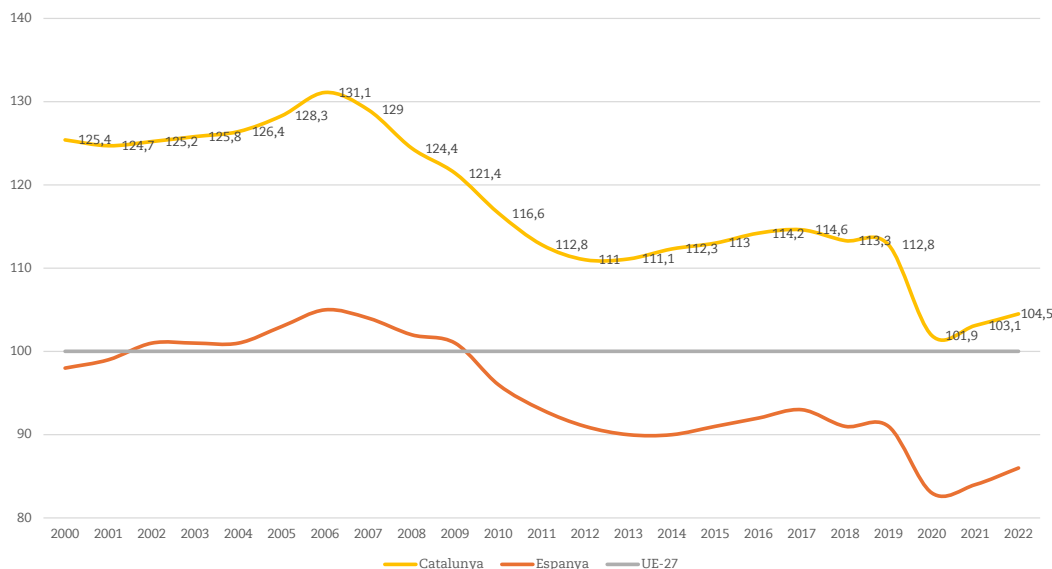
4.1. Quatre reptes per a les polítiques públiques

4.1.1. 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

D'ençà de l'any 2008, com també ha succeït en el conjunt d'Espanya, Catalunya ha perdut nivell de riquesa en comparació amb la mitjana europea: l'any 2007, el producte interior brut (PIB) per habitant en paritat de poder adquisitiu se situava 29 punts percentuals per sobre del de la Unió Europea (UE) (CAT=129, UE=100), mentre que l'any 2022 se situava només 4 punts per sobre (CAT=104, UE=100) (gràfic 1).

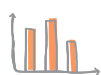
Gràfic 1. Producte interior brut per habitant en paritat de poder de compra (PPC) (UE=100) (2000-2022)



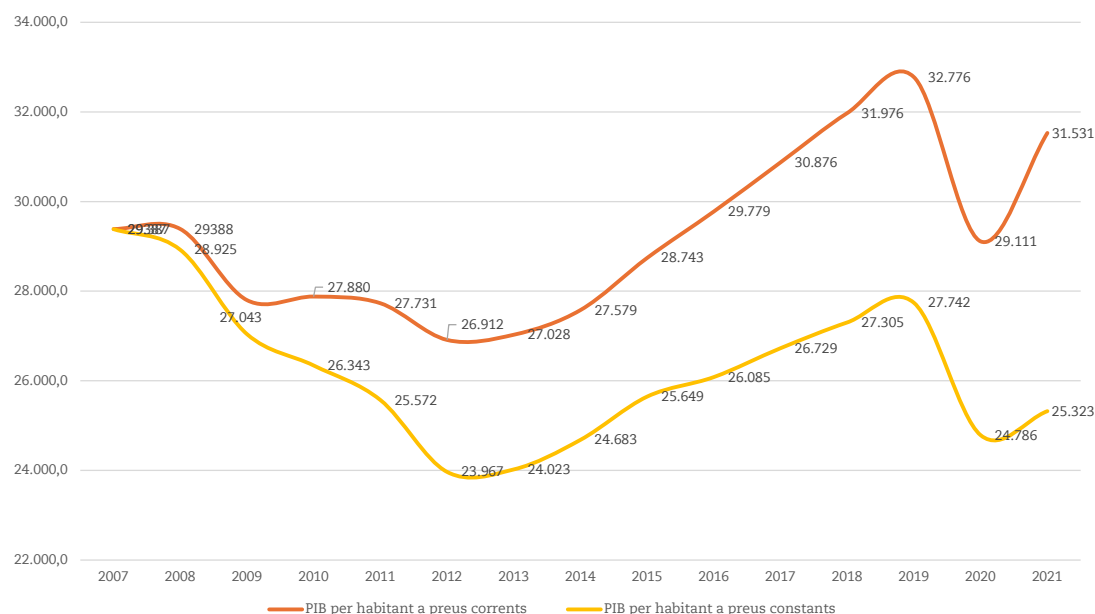
Font. Elaboració a partir de dades de l'Institut d'Estadística de Catalunya (Idescat).

Des de l'any 2010, l'empobriment de la població es constata també a partir de l'anàlisi de l'evolució d'altres indicadors:

- ▶ Si bé a preus corrents el PIB per càpita s'ha incrementat un 13,1 % en el període 2010-2021, a preus constants se situa un 3,9 % per sota (gràfic 2).
- ▶ Si bé a preus corrents la renda familiar bruta disponible (RFBD) s'ha incrementat un 4,8 % en el període 2010-2020, ja que ha passat de 16.800 euros a 17.600 euros, a preus constants s'ha reduït un 5,7 %.
- ▶ Si bé a preus corrents el salari brut mitjà s'ha incrementat un 15,1 % en el període 2010-2021, s'ha reduït un 2,2 % a preus constants.



Gràfic 2. PIB per habitant a preus constants i a preus corrents (2007-2021)



Font. Elaboració pròpia a partir de dades de l'Idescat.

El cost de la vida ha augmentat per sobre de les rendes de les famílies per efecte de la inflació: l'índex de preus de consum (IPC) s'ha incrementat un 29,0 % en el període 2010-2023.

L'elevat cost de l'habitatge es configura actualment com el principal factor de pobresa.

A Catalunya, l'any 2023 (2n trimestre), l'índex de preus de l'habitatge (156,1, base 2015=100) ha assolit els nivells més alts des d'abans de la crisi econòmica de 2008 (3r trimestre), després d'una tendència creixent d'ençà de l'any 2014. Aquesta mateixa evolució s'ha constatat en analitzar l'evolució del preu del lloguer, amb un increment del 52,2 % en aquest mateix període 2014-2023 (de 539,5 a 831,43 euros).

Aquest increment del cost de l'habitatge se situa clarament per sobre de l'evolució dels salaris. Mentre el preu del lloguer representava el 27,1 % del salari brut mitjà

mensual l'any 2014, aquesta proporció ha crescut fins al 33,4 % del salari brut estimat per a l'any 2023.

De fet, els darrers anys s'està incrementant la taxa de sobrecàrrega del cost de l'habitatge, especialment per a la població en situació de risc de pobresa. A Catalunya, l'any 2022 el 40,3 % de la població en situació de risc de pobresa destina més del 40 % de la renda al pagament de les despeses de l'habitatge, inclosos els pagaments de l'habitatge i dels subministraments d'aigua, llum i gas, i descomptades les ajudes a l'habitatge.

Els darrers dos anys, s'ha produït un increment dels preus de l'energia a escala global que no té precedents, com a mínim, en les dues darreres dècades. La despesa de les llars en subministraments d'aigua, electricitat i gas (1.463,41 euros) s'ha incrementat un 6,6 % respecte a abans de la pandèmia (2019), i un 30,4 % respecte a abans de la crisi econòmica de 2008.

Malgrat tenir un nivell de riquesa lleugerament superior a la mitjana europea, Catalunya se situa entre els països europeus amb una taxa de privació material i social severa més elevada (del 8,0 % l'any 2022), lleugerament superior a la mitjana estatal (7,7 %) i a la de la Unió Europea (6,7 %).

Aquest empobriment de la població no ha impedit que, després del sotrac de la pandèmia, s'hagi produït una millora de determinats indicadors de vulnerabilitat per efecte de la millora de la situació sociolaboral

El bon comportament acumulat del mercat de treball els darrers anys ha afavorit que el tercer trimestre de l'any 2023 Catalunya hagi assolit les taxes d'ocupació més elevades i les taxes d'atur més baixes des de l'any 2008, just abans de la crisi de 2008-2013.

Actualment, s'està reduint el nombre de destinataris del col·lectiu activable laboralment de la prestació de la renda garantida de ciutadania (RGC), després d'un període 2017-2021 caracteritzat per un increment del 81,2 %: l'any 2022 el nombre de destinataris s'ha reduït en gairebé 5.600 (un 4,6 % en total), mentre que l'any 2023, es va reduir en prop de 8.600 (un 7,4 %).

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

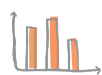
Catalunya ha incorporat des de l'any 2000 més d'un milió de nous habitants procedents de l'estranger, fet que suposa un repte per a la cohesió social

Catalunya es troba entre les comunitats autònomes i els països europeus amb més pes de la població estrangera: el 16,3 % de la població té nacionalitat estrangera, una proporció superior a la mitjana estatal, que és de l'11,7 %, i a la de la Unió Europea, que és del 8,4 %.

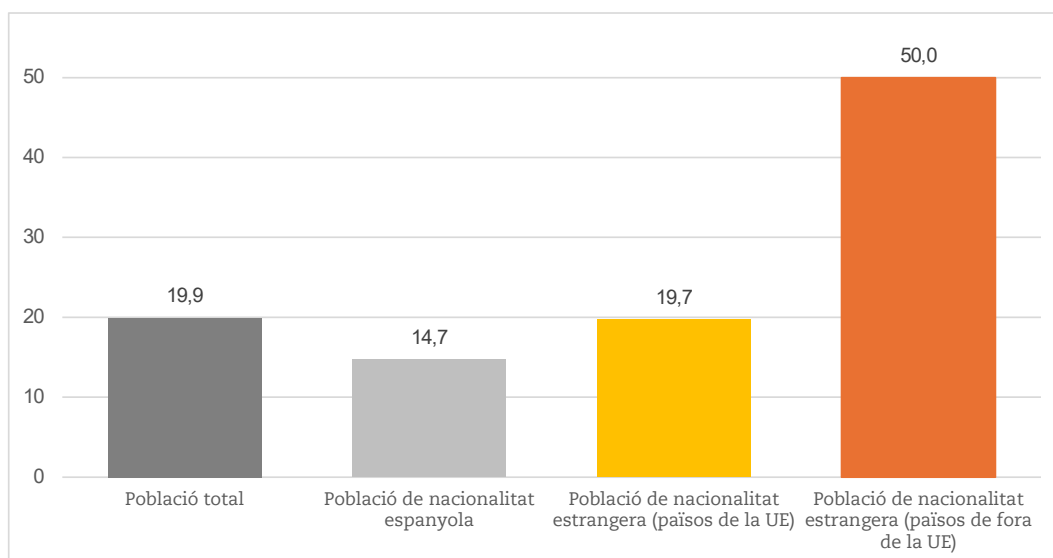
El 71,2 % del creixement demogràfic experimentat a Catalunya des de l'any 2000 s'explica per l'arribada de població procedent de l'estranger (la població estrangera ha passat del 2,9 % al 16,3 %).

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

El risc de pobresa és més elevat entre la població de nacionalitat estrangera procedent de països de fora de la Unió Europea (50,0 %) que entre la població de nacionalitat espanyola (14,7 %).



Gràfic 3. Taxa de risc de pobresa per nacionalitat a Catalunya (2022)



Font. Idescat.

- ▶ Pel que fa a la pobresa energètica, la població de nacionalitat estrangera (33,5 %) té el doble de probabilitats de no poder mantenir l’habitatge a una temperatura adequada que la població de nacionalitat espanyola (16,9 %).
- ▶ Pel que fa a l’accés al mercat de treball, la població de nacionalitat estrangera té unes taxes d’atur (16,6 %) que doblen les de la població de nacionalitat espanyola (8,2 %).
- ▶ La població de nacionalitat estrangera té més dificultats d’accés a l’habitatge que la població de nacionalitat espanyola (el 29,0 % dels habitants majors de divuit anys en el cas de la població extracomunitària estan inscrits al Registre de sol·licitants d’habitatge amb protecció oficial –RSHPO–, enfront del 13,2 % de les persones de nacionalitat espanyola).
- ▶ La prevalença de les situacions de risc entre els infants és més elevada entre els infants de nacionalitat estrangera. A Catalunya, el 2,4 % del conjunt de la població infantil (32.481 infants i adolescents) es troben en situació de risc, mentre que entre els infants i adolescents de nacionalitat estrangera aquesta proporció és del 2,9 %.

El règim de benestar a Catalunya no contribueix suficientment a reduir les desigualtats socials que pateixen les persones de nacionalitat estrangera i a donar resposta adequada a les seves necessitats de suport.

- ▶ Pel que fa a l’accés a les prestacions socials, la població estrangera en situació de risc de pobresa tendeix menys a percebre l’RGC (el 3,7 %) que la població de nacionalitat espanyola que es troba en la mateixa situació (7,5 %).

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



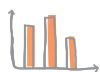
Titulars del col·lectiu activable laboralment	Titulars 2022	% sobre total destinataris / titulars	% sobre població	% sobre població en risc de pobresa	Titulars 2023 (novembre)
Total	54.047	100,0	1,20	6,03	51.771
Nacionalitat espanyola (amb DNI)	39.320	72,8	1,10	7,47	37.874
Nacionalitat estrangera (amb NIE)	14.727	27,2	1,59	3,71	13.897

Font. Direcció General de Prestacions Socials del Departament de Drets Socials
Nota. Les dades de 2022 inclouen les famílies que perceben la prestació de l’RGC del col·lectiu de persones activables laboralment. També inclou els destinataris i el nombre de beneficiaris menors d’edat el 31 d’octubre de 2022.

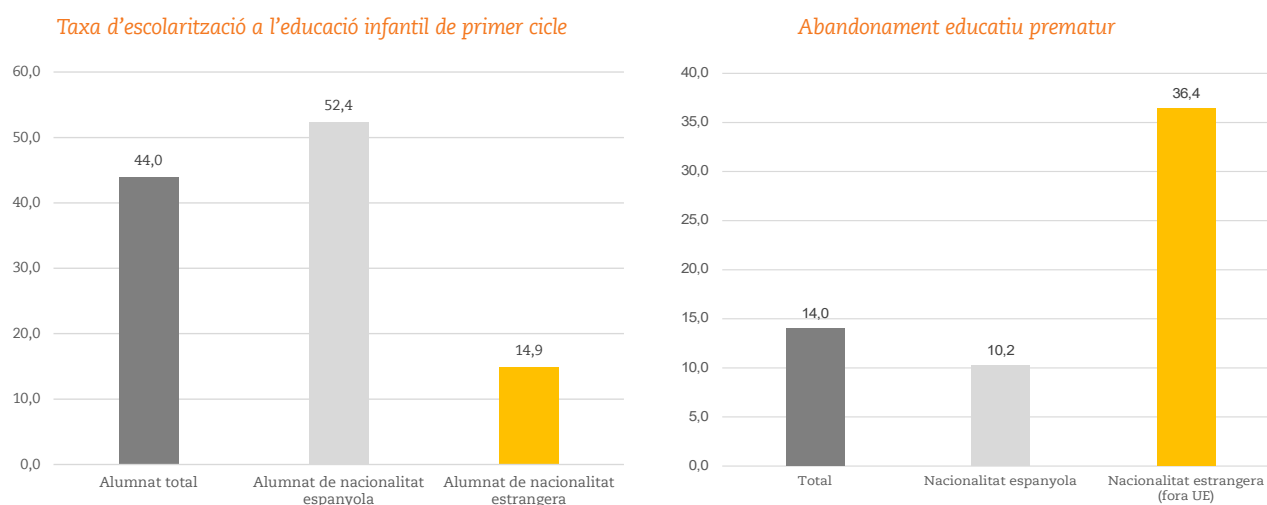
► Les persones immigrades que no tenen regularitzada la seva situació administrativa es veuen directament excloses de la possibilitat d'accedir a un habitatge social o a determinades prestacions econòmiques per garantir uns mínims vitals (RGC, ingrés mínim vital, ajuts al pagament del lloguer, etc.).

► Pel que fa a l'accés a l'educació infantil de primer cicle, el curs 2022/2023, l'escolarització de l'alumnat de nacionalitat estrangera (14,9 %) era quasi quatre vegades inferior al de l'alumnat de nacionalitat espanyola (52,4 %).

► Pel que fa a l'abandonament escolar, la població jove de nacionalitat estrangera procedent de països de fora de la UE abandona prematurament el sistema educatiu tres vegades menys que la població jove de nacionalitat espanyola (38,2 % vs. 13,0 %).



Gràfic 4. Indicadors educatius per nacionalitat a Catalunya (2023)



Font. Elaboració pròpia a partir de dades del Departament d'Educació i d'Idescat.

► Pel que fa a l'àmbit de la protecció dels infants, la població infantil de nacionalitat estrangera (sense comptabilitzar els adolescents migrants sols) tendeix més a l'acolliment residencial (56,2 %), que resulta menys adequat que altres mesures de protecció, que la població infantil de nacionalitat espanyola (39,8 %).

► Pel que fa a l'àmbit de la justícia, la població de nacionalitat estrangera es beneficia menys de les mesures penals alternatives (65,1 persones per cada 100 persones encarcerades de nacionalitat estrangera) que la població reclusa de nacionalitat espanyola (s'hi acullen 134,3 persones per cada 100 persones encarcerades). La població de nacionalitat estrangera també es beneficia menys del règim obert (13,5 % vs. 21,5 %).

El racisme estructural és font de desigualtat per a la població migrant i suposa un obstacle a les seves possibilitats d'integració i progrés social.

A Catalunya, el fet migratori procedent de l'estranger és un fenomen relativament recent, i no té encara un model d'integració ben articulat

Atès que la Generalitat de Catalunya té àmplies competències en l'acollida de la població immigrant, cal construir un model d'integració que aconseguixi garantir equitat i cohesió social, molt lligades a enfortir l'ascensor social. Si no s'aconsegueix revertir el racisme i la desigualtat social, no es podrà garantir la cohesió social.

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

Catalunya se situa entre els països amb un creixement demogràfic més elevat al llarg de les dues darreres dècades

En el període 2000-2023, la població resident a Catalunya ha augmentat en més d'1,5 milions de persones, un 27,8 % (22,2 % l'any 2022). Aquestes xifres situen Catalunya entre els països europeus amb un creixement demogràfic més elevat, per sobre de l'increment de la mitjana espanyola (17,2 % el 2022) i especialment de la Unió Europea (4,3 % el 2022).

El creixement demogràfic 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 creixement de les polítiques públiques poden generar efectes negatius sobre la qualitat de la intervenció.

En l'àmbit de la salut, el sistema sanitari públic té dificultats per garantir la cobertura de determinades especialitats, a causa del creixement demogràfic i de l'envelliment de la població

Al llarg de les dues darreres dècades s'ha incrementat el nombre de professional mèdics (un 56,8 % en el període 2003-2022) i s'ha reduït el nombre d'habitants per professional mèdic (de 224,0 a 162,4 en aquest mateix període). Amb tot, Catalunya té una dotació de metges (423,2 per cada 100.000 habitants) lleugerament per sota de la mitjana estatal (448,7).

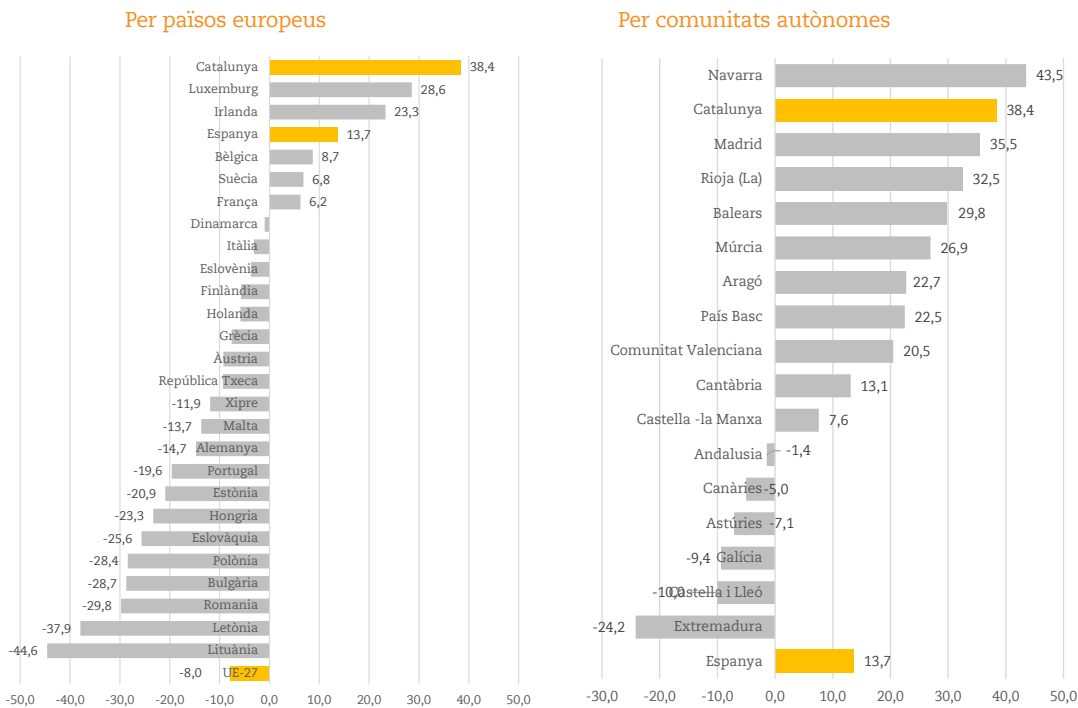
► Hi ha especialitats mèdiques que no tenen personal mèdic suficient (medicina preventiva i salut pública, cirurgia plàstica, estètica i reparadora, medicina intensiva, cirurgia ortopèdica i traumatologia, cirurgia general i aparell digestiu i otorrinolaringologia, psiquiatria clínica, medicina familiar comunitària, radiologia, etc.). Actualment, per exemple, l'atenció pediàtrica la duen a terme pediatres o metges de família amb experiència en pediatria: **només el 62 % de l'atenció pediàtrica està proveïda per pediatres.**

► El Departament de Salut ha presentat aquest any el Pla d'acció per a la millora de l'atracció i la fidelització de professionals al sistema de salut de Catalunya. També ha anunciat que incrementarà un 12,7 % les places de formació del grau d'Infermeria i del de Medicina, i que augmentarà l'oferta de places de formació sanitària especialitzada (medicina, psicologia, infermeria, biologia i farmàcia), entre d'altres.

Catalunya té un dels sistemes on més ha crescut el nombre d'alumnes en les dues darreres dècades, la qual cosa ha obligat a augmentar de manera ràpida i significativa la provisió de professorat, sense mecanismes prou sòlids per garantir-ne la formació

En el període 2000-2022, la població en edat d'escolarització obligatòria ha augmentat a Catalunya un 38,4 %, molt per sobre del que ho ha fet a Espanya (13,7 %) i a la Unió Europea (-8,0 %). Catalunya se situa al capdavant dels països europeus amb un creixement demogràfic entre la població infantil més elevat. Per comunitats autònomes, només Navarra (43,5 %) presenta un augment més elevat de la població infantil en edat d'escolarització obligatòria (gràfic 5).

Gràfic 5. Població de cinc a catorze anys per comunitats autònomes i per països europeus (2000-2022)



Font. Elaboració a partir de dades de l'Oficina Estadística de la Unió Europea (Eurostat) i de l'Institut Nacional d'Estadística (INE).

► Un dels problemes estructurals que té actualment el nostre sistema educatiu, no exclusiu de Catalunya, és la insuficiència de professorat per cobrir territorialment i per al conjunt de les especialitats les necessitats de personal docent dels centres. El mes de març de 2023, el sistema educatiu tenia 6.740 baixes de durada superior a la setmana, de les quals prop d'un miler, el 15,1 % no s'havien substituït. Més d'una quarta part de les baixes d'entre quinze dies i un mes de durada (26,1 %) no tenien substitució. Les dificultats per substituir professorat tenen un impacte directe sobre la qualitat de l'ensenyament que rep l'alumnat que se'n veu afectat.

Taula 2. Nombre de baixes amb substitució o sense (2023)



	Baixes	Baixes (%)
Total	6.740	100,0
Amb substitució	5.719	84,9
Sense substitució	1.021	15,1

Durada de la baixa	Baixes sense substitució	Baixes sense substitució (%)	Baixes sense substitució en relació amb la durada de la baixa (%)
De 8 a 14 dies	392	5,8	46
Més de 15 dies	409	6,1	26,1
Més d'un mes	149	2,2	9,7
Més de dos mesos	25	0,4	8,3
Més de tres mesos	46	0,7	1,9

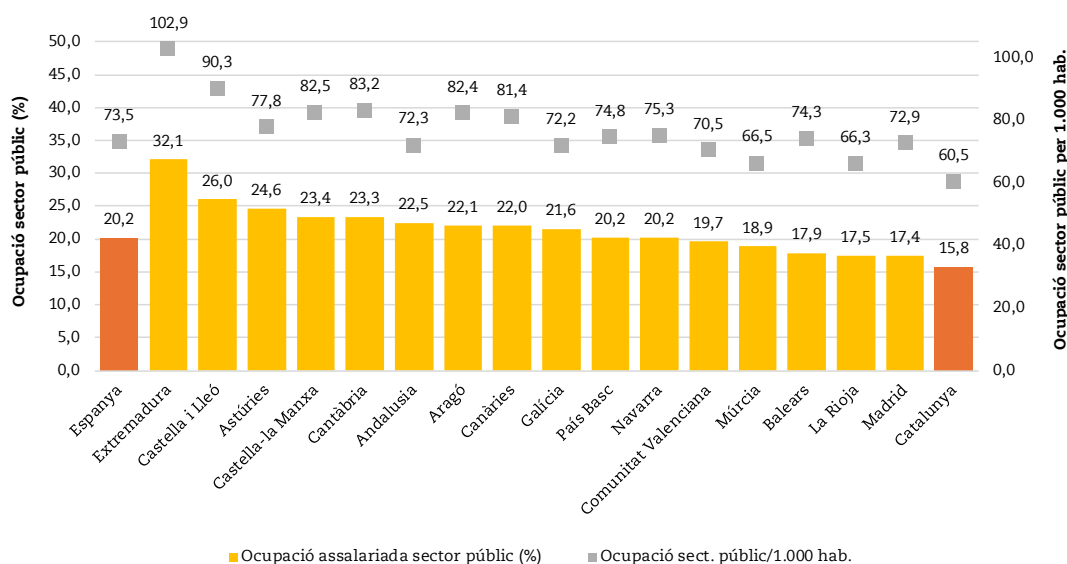
Font. Elaboració pròpia a partir de dades del Departament d'Educació.
Nota. Dades del 9 de març de 2023.

Catalunya és la comunitat autònoma amb una ocupació en el sector públic més baixa

A Catalunya, el 15,8 % de l'ocupació assalariada és al sector públic, amb 60,5 empleats públics per cada 1.000 habitants. El percentatge d'ocupació assalariada al sector públic a Espanya, en canvi, se situa en el 20,2 %, amb 73,5 empleats públics per cada 1.000 habitants. Catalunya és la comunitat autònoma amb un percentatge d'empleats públics més baix i també amb un nombre d'empleats públics per cada 1.000 habitants més baix (gràfic 6).



Gràfic 6. Ocupació en el sector públic per comunitats autònomes (2022)



Font. INE.

► **L'ocupació pública es caracteritza per una elevada temporalitat.** A Catalunya, només el 59,1 % dels treballadors públics de la Generalitat són funcionaris (115.258), mentre que el 40,9 % restant són interins (65.835) o personal laboral (13.844). El pes del personal funcionari és especialment baix en el cas del personal sanitari (47,9 %) i docent (55,7 %), i també en el personal d'administració i serveis (51,4 %) (taula 3).

Taula 3. Relació amb l'Administració dels treballadors públics de la Generalitat de Catalunya (2023)



	Total	Total (%)	Personal funcionari	Personal interí	Personal laboral i altres	Personal funcionari (%)
Docents	82.983	42,6	46.221	35.138	1.624	55,7
Administració i serveis	43.414	22,3	22.298	12.002	9.114	51,4
Sanitaris	35.344	18,1	16.939	15.299	3.106	47,9
Cossos de seguretat	19.091	9,8	19.047	44	-	99,8
Administració de justícia	7.223	3,7	4.155	3.068	-	57,5
Serveis penitenciaris	3.521	1,8	3.265	256	-	92,7
Extinció d'incendis	2.858	1,5	2.855	3	-	99,9
Agents rurals	503	0,3	478	25	-	95,0
Total	194.937	100,0	115.258	65.835	13.844	59,1

- ▶ En el període 2005-2023, el nombre d'empleats públics de la Generalitat de Catalunya s'ha incrementat un 40,5 %, però el nombre de personal funcionari ho ha fet un 16,5 %, per sota del creixement demogràfic. De fet, **l'any 2022 hi ha menys personal funcionari per cada 1.000 habitants (13,3) que l'any 2005 (14,1), però hi ha més personal interí (8,7), que dobla el de 2005 (4,0).** Malgrat que les disposicions normatives han limitat sempre els nomenaments i les contractacions temporals a casos excepcionals, **l'ocupació temporal en el sector públic s'ha convertit en una alternativa organitzativa**, amb pràctiques com ara no convocar de forma periòdica les places vacants per a la provisió definitiva o la lentitud del desenvolupament dels processos selectius, que fan que s'hagin d'ocupar llocs de treball de manera temporal.
- ▶ Els darrers dos anys, però, s'han convocat processos d'estabilització per reduir la temporalitat dels empleats públics. **L'any 2023, per primer cop en la darrera dècada, ha augmentat el personal funcionari de la Generalitat de Catalunya (el juliol de 2023, en prop de 12.000 respecte al 2022), i s'ha reduït el personal interí i laboral (en prop de 1.500).**
- ▶ La institució del Síndic de Greuges va destacar que la simultaneïtat de les convocatòries de les proves selectives del concurs oposició d'estabilització de la Generalitat limitava l'accés a la funció pública. També va denunciar que en el desenvolupament d'aquest procés per concurs oposició es van produir disfuncions el dia de les proves de diferents convocatòries.

4.1.4. L'envelliment de la població i el repte de la sostenibilitat de l'Estat del benestar

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 al finançament de les prestacions socials

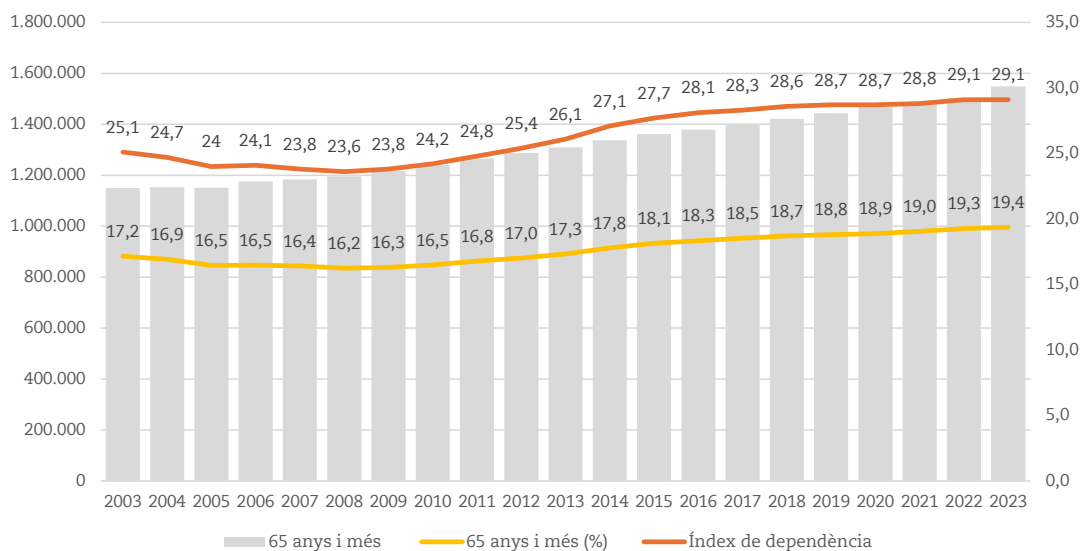
En dues dècades, la població més gran de seixanta-cinc anys ha passat del 17,2 % l'any 2003 al 19,4 % l'any 2023. L'Institut d'Estadística de Catalunya preveu que l'any 2050 aquesta proporció hagi crescut fins al 28,9 %. Més d'una quarta part de la població, doncs, tindrà més de seixanta-cinc anys. L'any 1980 el pes de la gent gran era de l'11 %.

► 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.

► Catalunya se situa per sota de la mitjana espanyola i europea pel que fa al pes demogràfic de la gent gran, gràcies al fet migratori. L'índex de dependència de la gent gran (població de seixanta-cinc anys i més per cada 100 persones de quinze a seixanta-quatre anys) a Catalunya (29,1) és inferior al de la mitjana estatal (30,5) i sobretot al de l'europea (33,0).



Gràfic 7. Evolució de la gent gran a Catalunya (2003-2023)



Font. Idescat.

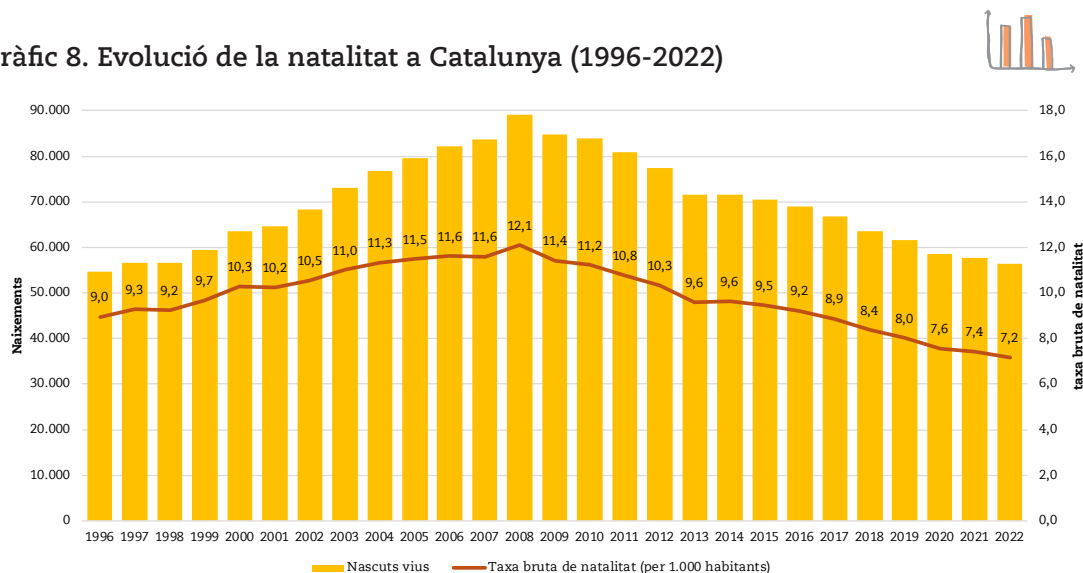
Nota. L'índex de dependència correspon al percentatge de població més gran de seixanta-quatre anys en relació amb la població de quinze a seixanta-quatre anys.

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

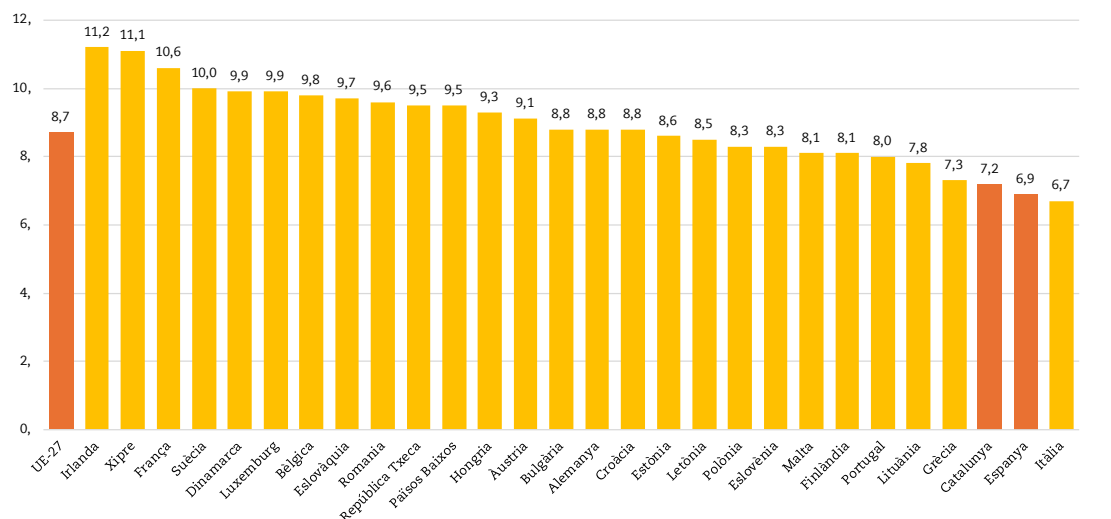
Catalunya té les taxes de natalitat més baixes de les tres darreres dècades. La crisi econòmica de 2008 va provocar una reducció progressiva de la natalitat.

- ▶ La taxa bruta de natalitat s'ha reduït del 12,1 ‰ de 2008 al 7,2 ‰ de 2022. El nombre de naixements és actualment semblant al que hi havia l'any 1997, quan hi havia un 20 % menys de població.
- ▶ Catalunya se situa actualment entre els països amb les taxes de natalitat més baixes de la Unió Europea, sensiblement per sota de la mitjana europea (8,7 ‰), només per sobre d'Itàlia (6,7 ‰) i d'Espanya (6,9 ‰).
- ▶ L'any 2022, el 32,7 % dels infants nascuts a Catalunya eren de mares de nacionalitat estrangera, malgrat que entre la població de quinze a quaranta-nou anys només representen el 23,4 % de la població. Sense la població de nacionalitat estrangera, doncs, la taxa de natalitat seria encara més baixa.

Gràfic 8. Evolució de la natalitat a Catalunya (1996-2022)



Font. Idescat.

Gràfic 9. Taxa bruta de natalitat per països europeus (2022)

Font. Eurostat i Idescat.

La situació socioeconòmica de la població jove condiciona les taxes de natalitat.

► Des de l'any 2008, l'edat en què es té el primer fill ha augmentat en dos anys i mig, dels 29,1 anys als 31,6 el 2022, mentre que el nombre de fills per dona s'ha reduït en quasi mig punt, de l'1,53 a 1,17 corresponent al 2022. Catalunya se situa entre els països europeus amb una taxa de fertilitat més baixa i amb l'edat en què es té el primer fill més alta.

► Catalunya és la comunitat autònoma amb una taxa d'emancipació de la població jove de setze a vint-i-nou anys més elevada (20,2 %), per sobre de la mitjana estatal (15,3 %), però clarament per sota de la mitjana de la Unió Europea (31,9 %). Les dificultats d'accés dels joves a l'habitatge n'endarrereixen l'emancipació.

L'edatisme, igual que el sexisme o el racisme, té conseqüències greus per a les persones grans i per a la societat en general

L'edatisme parteix del supòsit que les persones grans han perdut capacitats, aporten poc valor social, no poden prendre decisions i són una molèstia. Això 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 envers els seus desitjos i opinions quan accedeixen a determinats serveis o quan necessiten atenció mèdica.

► L'elevat nombre de gent gran en residències, les limitacions que quotidianament es posa a persones grans a l'hora de desenvolupar determinades activitats ("ja no tens edat per a això"), les dificultats que tenen les persones de més de cinquanta

anys per trobar feina o la invisibilització de l'opinió de les persones grans als mitjans o en l'àmbit polític són exemples d'aquesta discriminació.

► Una tercera part de la població de més de cinquanta-cinc anys es troba fora del mercat laboral i no té disponibilitat per incorporar-s'hi o possibilitats de fer-ho. A partir dels cinquanta-cinc anys, les taxes d'activitat i d'ocupació es redueixen de manera significativa i augmenten també les taxes d'atur: l'any 2022, la població de quaranta-cinc a cinquanta-quatre anys té una taxa d'activitat del 88,3 % i una taxa d'ocupació del 82 %, i en canvi aquestes proporcions decreixen fins al 66,7 % i el 61,2 % respectivament en el cas de la població de cinquanta-cinc a seixanta-quatre anys.

4.2. Vuit eixos de transformació de les polítiques públiques

4.2.1. Adequació del recurs a les necessitats de les persones

La institucionalització afecta més de l'1 % de la població catalana, i té 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.

A Catalunya hi ha prop de 100.000 persones que resideixen en centres de diversos tipus, 84.291 sense comptabilitzar les persones que estan en centres hospitalaris de llarga estada

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 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).



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 centre residencial	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	-
Hospital psiquiàtric de llarga estada	-	2.471	-	2.282	-	2.172	-	2.223	-	2.297	-	-	-	-
Hospital de llarga estada	-	8.966	-	8.820	-	8.720	-	8.553	-	8.825	-	-	-	-

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

Des d’una perspectiva comparada, Catalunya té nivells d’institucionalització elevats

Catalunya té nivells d’institucionalització per sobre de la mitjana estatal en el cas dels infants i adolescents en el sistema de protecció i també en el cas de les persones grans i amb discapacitat en els serveis residencials.

- ▶ Si prenem com a referència els infants i adolescents tutelats per l’Administració, el 53,6 % estan en acolliment residencial, sensiblement per sobre de la mitjana estatal, que és del 46,7 %. A escala europea, la proporció d’infants en acolliment residencial també se situa per sobre de la majoria de països de la Unió Europea.
- ▶ Si prenem com a referència les sol·licituds del Programa individual d’atenció (PIA) de les persones en situació de dependència, especialment gent gran o persones amb discapacitat, Catalunya també té una proporció de persones que reben prestacions d’atenció residencial més elevada, del 15,9 % de prestacions, per sobre de la mitjana estatal, que és del 9,7 %.
- ▶ 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 se situa per sobre de la majoria de països nòrdics i de l'Europa continental i per sota 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).

La població de nacionalitat estrangera tendeix més a la institucionalització quan aquesta depèn d'una decisió de l'Administració

En el perfil de persones encarcerades la població de nacionalitat estrangera hi té un pes cada cop més important (per bé que en nombres absoluts aquesta població **decreix**). Mentre que l'any 2010 el 44,2 % de la població penitenciària era de nacionalitat estrangera, aquesta proporció era del 49,9 % l'agost de 2023. Les persones estrangeres tenen menys tendència a acollir-se a mesures penals alternatives, en part per la manca de xarxa social disponible.

Els infants i adolescents tutelats de nacionalitat estrangera tenen més tendència a l'acolliment residencial que els infants i adolescents tutelats de nacionalitat espanyola. En aquest sentit, estan institucionalitzats el 56,2 % dels infants i adolescents de nacionalitat estrangera (sense comptabilitzar els adolescents migrants sols), i només el 39,8 % dels infants de nacionalitat espanyola.

En el cas de les residències per a gent gran i dels centres residencials per a persones amb discapacitat, en canvi, la gran majoria de població és de nacionalitat espanyola (97,7 % i 96,6 %, respectivament).

4.2.2. Garantia d’atenció en un temps raonable

El temps d’espera que ha de passar per accedir a una determinada prestació social és un dels factors que determina la capacitat de donar una resposta adequada a les necessitats socials de la població.

Aquest factor és més determinant quan la problemàtica afecta l’exercici efectiu d’altres drets o té un impacte a mitjà o llarg termini, perquè el temps d’espera prolonga i accentua els efectes negatius que pot generar el retard en l’atenció de determinades necessitats socials. També és determinant quan afecta determinats col·lectius vulnerables, com ara infants o gent gran, entre d’altres motius 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 una prova diagnòstica (170.262 persones) o per a una consulta externa (477.088 persones), tot i que el temps mitjà d’espera dels pacients no ha augmentat (141 dies per a una intervenció quirúrgica).



Taula 5. Temps d’espera per a intervencions quirúrgiques, proves diagnòstiques i consultes a Catalunya (2017-2023)

Intervencions quirúrgiques	Pacients en llista d’espera	Homes (%)	Dones (%)	Temps mitjà d’espera (dies)	Intervencions quirúrgiques fetes	Pacients en llista d’espera per 1.000 hab.
2023 (oct.)	195.270	55,5	44,5	141	339.316 (51,8 % dones)	-
2022	183.501	53,5	46,5	154	368.743	23,5
2021	129.274	49,5	50,5	172	250.960	16,7
2020	118.704	49,4	50,6	206	216.424	15,3
2019	148.485	48,9	51,1	167	269.786	19,3
2018	139.419	48,9	51,1	163	267.063	18,3
2017	163.809	50,6	49,4	144	361.938	21,7

Proves diagnòstiques	Pacients en llista d'espera	Homes (%)	Dones (%)	Temps mitjà d'espera Proves (dies)	Proves diagnòstiques fetes	Pacients en llista d'espera per 1.000 hab.
2023 (oct.)	170.262	40,6	59,4	75,9	756.974 (55,0 % dones)	-
2022	175.005	40,5	59,5	92	770.329	22,5
2021	160.164	43,7	56,3	86,0	717.665	20,6
2020	139.123	44,3	55,7	113,0	563.771	17,9
2019	146.999	44,5	55,5	83,0	749.805	19,2
2018	116.923	44,5	55,5	63,0	729.861	15,4
2017	105.290	44,1	55,9	67,0	746.527	13,9

Consultes externes	Pacients en llista d'espera	Homes (%)	Dones (%)	Temps mitjà espera pacients pendents (dies)	Consultes externes fetes	Pacients en llista d'espera per 1.000 hab.
2023 (oct.)	477.088	43,9	56,1	96	1.712.179 (55,8 % dones)	-
2022	461.031	43,9	56,1	97	1.888.282	59,2
2021	416.200	44,7	55,3	98	1.833.117	53,6
2020	356.502	44,3	55,7	144	1.520.555	45,8
2019	496.559	44,3	55,7	99	2.190.095	64,7
2018	428.170	44,0	56,0	92	2.153.782	56,3
2017	421.841	43,0	57,0	114	2.294.690	55,8

Font. Departament de Salut.

- ▶ Catalunya és una de les comunitats autònomes amb un nombre més baix de pacients en espera de la primera consulta d'atenció especialitzada (40,6 per 1.000 habitants), per sota de la mitjana estatal (85,4), però també amb una llista d'espera per a les intervencions quirúrgiques més elevada (22,1 per 1.000 habitants), per sobre de la mitjana estatal (16,1), i amb temps d'espera més llargs (141 dies, per 113 dies la mitjana estatal).
- ▶ 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.



Taula 6. Pacients atesos en serveis de salut mental (2014-2023)

		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (set.)	2022	2023 (set.)
CSMA	Pacients atesos	155.635	156.942	160.523	160.864	159.323	165.956	168.510	170.850	154.207	168.230	154.924
	Nombre de visites	1.039.728	1.062.620	1.073.905	1.030.071	1.066.712	1.105.487	1.212.243	1.249.193	927.576	1.234.196	910.916
	Visites per pacient atès	6,68	6,77	6,69	6,40	6,70	6,66	7,19	7,31	6,02	7,34	5,88
CSMIJ	Pacients atesos	60.704	64.780	63.330	66.501	63.936	69.006	69.024	74.132	60.957	79.167	62.782
	Nombre de visites	384.876	411.226	411.681	420.161	461.218	495.297	546.486	549.902	295.886	559.296	309.883
	Visites per pacient atès	6,3	6,3	6,5	6,3	7,2	7,2	7,9	7,42	4,85	7,06	4,94
	Persones en llista d'espera	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.821	3.568
	Mitjana de dies en llista d'espera	-	-	-	-	-	-	-	-	-	59,18	58,47
Hospitals psiquiàtrics	Pacients atesos	-	-	-	-	11.350	10.840	10.901	11.694	9.924	12.447	9.435

Font. Departament de Salut.
Nota. CSMA correspon a centres de salut mental d'adults, i CSMIJ, a centres de salut mental infantil juvenil.

► **Pel que fa a la gent gran, hi ha llistes d'espera significatives en l'accés a les residències.** En concret, l'octubre de 2023 hi havia 18.820 persones en espera d'una plaça de residència de gent gran.

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).

► **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 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 matèria d'educació, hi ha ajuts que es concedeixen quan ja s'ha acabat o gairebé acabat el curs objecte de la subvenció (ajuts a l'estudi, finançament addicional dels centres concertats per a l'escolarització d'alumnat vulnerable, etc.).

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 no pas assumpes que es van resoldre (1.080.379).

Taula 7. Indicadors de l'Administració de justícia a Catalunya (2010-2022)



Assumpes	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
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	154.924
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	910.916
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	5,88
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	62.782

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

► Quan no hi ha una norma que prevegi un termini màxim de resposta, aquest termini és de tres mesos. La manca de resposta fora de termini a les peticions, sol·licituds o reclamacions que les persones interessades adrecen a les administracions pot tenir

una afectació que vagi més enllà de la vulneració del dret a rebre una resolució dins de termini, especialment quan aquesta resolució ha de ser tinguda en compte en altres procediments. De vegades, aquesta demora s'explica per la manca de personal suficient per donar resposta al volum de sol·licituds que s'han rebut.

► Els retards en la resolució de les reclamacions de responsabilitat patrimonial per problemes de salut pot ser una font de revictimització. Els darrers temps, les queixes rebudes al Síndic de Greuges constaten que l'emissió de l'informe mèdic valoratiu, necessari per resoldre les reclamacions, s'endarrereix extraordinàriament i de forma generalitzada.

► 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.

4.2.3. Integració de les polítiques públiques per garantir l'atenció integral de les necessitats

Situar les persones al centre de les polítiques públiques implica garantir una disposició i una coordinació de les prestacions socials que faci possible l'atenció integral de les necessitats de les persones ateses, sense que les persones hagin d'anar de servei en servei i sense que la diversitat de prestacions socials existents interfereixi en l'atenció que reben.

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.**

- ▶ El 7 % de les causes de denegació de l'RGC estan relacionades amb no haver sol·licitat alguna altra prestació.
- ▶ Els dèficits de cobertura dels ajuts en matèria d'habitatge fan que moltes famílies sol·licitin ajuts d'urgència social que no estan concebuts com a suport permanent.
- ▶ Les administracions acostumen a demanar la mateixa documentació per comprovar que es compleixen els requisits establerts en les diferents convocatòries d'ajuts.

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.
- ▶ Actualment, l'Administració està elaborant un nou pla d'atenció integrada, que encara està en una fase inicial.

4.2.4. Cobertura de les necessitats socials existents

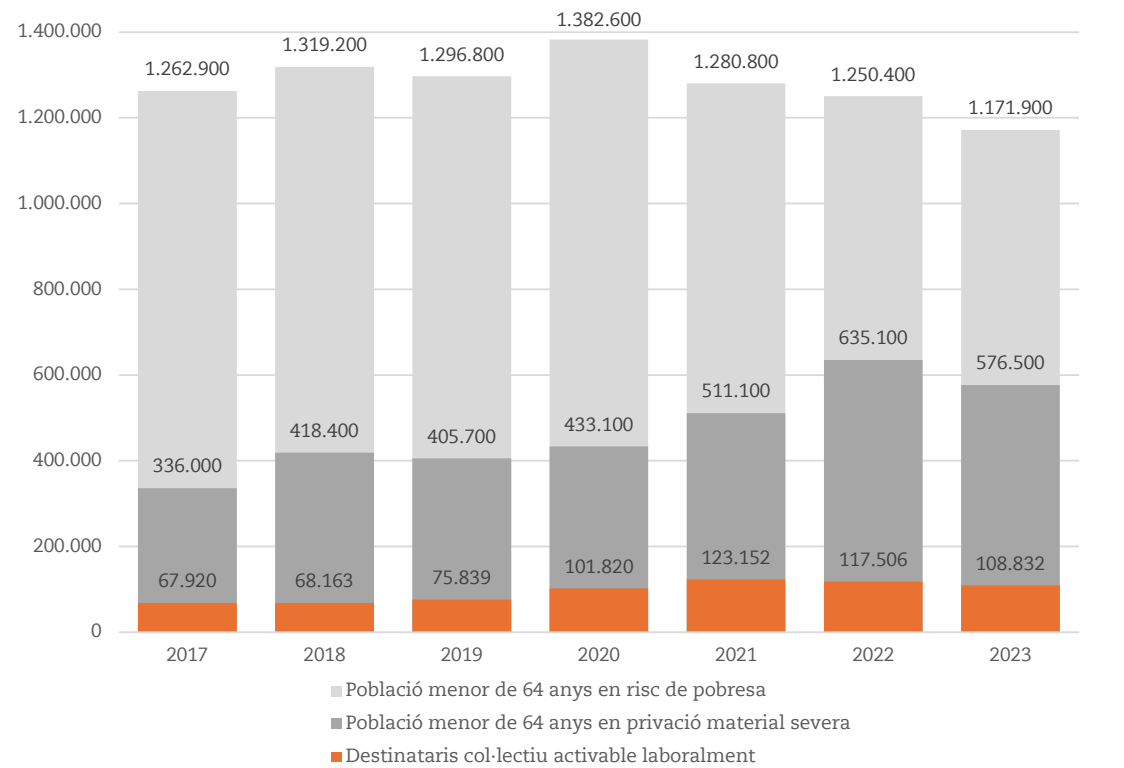
Posar al centre les persones i adequar l'actuació de l'Administració a les necessitats socials existents també implica garantir que les prestacions socials (ajuts, serveis, etc.) cobreixen les persones que en tenen necessitat. No garantir aquesta cobertura suposa desatendre necessitats socials i que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

Els problemes de cobertura de les prestacions de caràcter econòmic 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 és destinatària d'una RGC l'any 2023. Tenint presents els beneficiaris de l'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 10. Cobertura de la renda garantida de ciutadania sobre la població en situació de pobresa (2017-2023)



	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Destinatari del col·lectiu activable laboralment	67.920	68.163	75.839	101.820	123.152	117.506	108.832
Població menor de 64 anys en privació material severa	336.000	418.400	405.700	433.100	511.100	635.100	576.500
Població menor de 64 anys en risc de pobresa	1.262.900	1.319.200	1.296.800	1.382.600	1.280.800	1.250.400	1.171.900
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).

En el període 2017-2023 s’han incrementat un 18,4 % els ajuts concedits per al pagament del lloguer, en consonància amb l’increment del preu del lloguer i de les dificultats de la població per sufragar-ne el cost, però una part significativa de sol·licituds són denegades.

► A la convocatòria de l'any 2023, el 23,1 % de les sol·licituds han estat denegades, mentre que a la convocatòria de 2022, se'n van denegar el 50,6 %. Les persones beneficiàries, entre d'altres aspectes, han de ser titulars d'un contracte de lloguer o de cessió d'ús de l'habitatge o habitació, han de tenir un lloguer inferior als 900 euros si viuen a l'àrea metropolitana de Barcelona o de 600-650 euros si viuen a la resta de zones, i han de poder cobrir entre el 60 % i el 80 % del lloguer, circumstàncies que no sempre es produeixen en situacions d'elevada vulnerabilitat residencial. Per bé que l'increment de pressupost ha permès que l'any 2023 s'hagi donat resposta favorable a totes les sol·licituds que han acreditat el compliment dels requisits establerts (70.937 sol·licituds), en la convocatòria de 2022 no va ser així perquè es va exhaurit el pressupost.

► **El bo social elèctric no arriba a part de les famílies que es troben per sota del llindar de la pobresa:** prop de dues tercers parts de la població en situació de risc de pobresa (65,3 %) i prop d'una quarta de la població en situació de privació material severa (23,3 %) no hi poden accedir.

Més enllà de les prestacions econòmiques, hi ha serveis destinats a atendre la població en situació de vulnerabilitat que també tenen dèficits de cobertura.

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 tant 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 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 (RSHPO) de Catalunya el setembre de 2023.

Els principals instruments per incrementar el parc d'habitatge social són la promoció d'habitatges amb protecció oficial en règim de lloguer i la disposició de línies de finançament públic que ho permetin, l'exercici dels drets de tanteig i retracte per part de l'Administració, la mobilització cap al lloguer social del parc d'habitatges de titularitat privada desocupat de forma injustificada que incompleix

la funció social del dret de propietat o els acords de cessió de l'ús dels habitatges amb els grans **tenidors d'habitatges**.

▶ **L'RSHPO 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 amb protecció oficial.

▶ S'han desenvolupat polítiques públiques d'habitatge amb protecció oficial de compravenda que no han fomentat un parc d'habitatges social 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).

▶ **S'ha avançat en l'exercici dels drets de tanteig i retracte, tot i que encara no han estat suficientment utilitzats per l'Administració** (l'any 2022 hi havia 3.544 habitatges en el parc públic administrat per l'Agència de l'Habitatge de Catalunya procedents de tanteig i retracte).

▶ El juny de 2023, **hi havia 30.076 habitatges buits inscrits al Registre d'habitatges buits i d'habitatges sense títol habilitant.** Malgrat l'elevat nombre d'habitatges buits, les borses de lloguer social només disposen de prop de 1.500 habitatges, a causa de les reticències dels propietaris.

▶ La Sareb ha formalitzat diversos acords de cessió d'habitatges per al lloguer social amb la Generalitat de Catalunya i amb diversos ajuntaments però encara queda una part important d'habitatges susceptibles de ser cedits amb destí a polítiques socials. **L'octubre de 2023, la Sareb disposava a Catalunya de 13.862 habitatges, dels quals 3.201 eren habitatges de lloguer social i 1.540, cedits a les administracions públiques.** Més de 1.500 habitatges de la Sareb estan ocupats per persones que no han arribat a un acord amb l'entitat per definir un lloguer social.

▶ L'Administració ha d'adoptar una actitud més proactiva per arribar a acords de lloguer social mitjançant la mediació i l'oferiment de les garanties i els ajuts públics necessaris.

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.

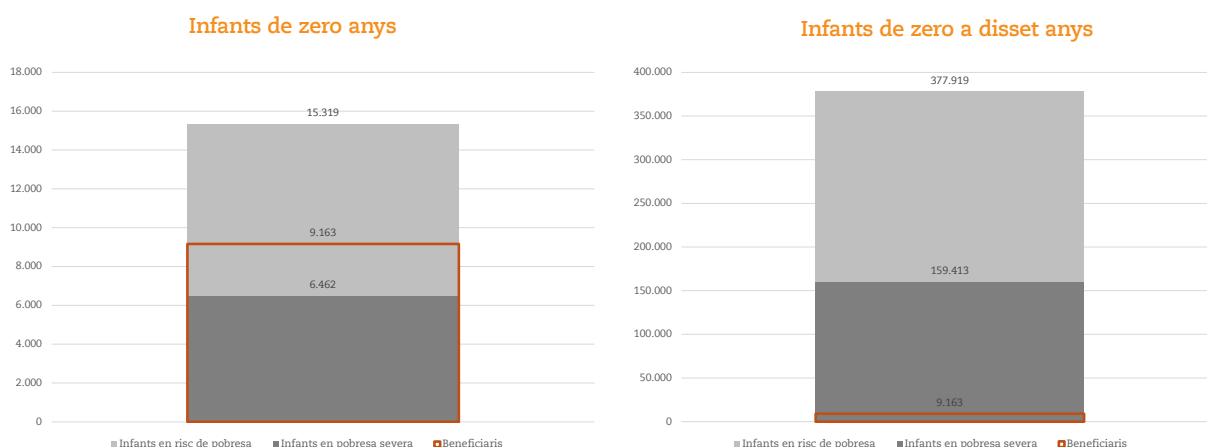
A Catalunya, les polítiques de prestació per infant a càrrec, condicionades a la situació econòmica de la família, tenen nivells baixos de cobertura i sovint no consideren l'infant com a subjecte amb dret a percebre la prestació

Actualment, a Catalunya, els ajuts per infant a càrrec són, bàsicament, la prestació econòmica sotmesa al nivell d'ingressos de la unitat familiar per a famílies en què ha tingut lloc un naixement, una adopció, una tutela o un acolliment, concedida pel Departament de Drets Socials, i altres prestacions familiars que atorga l'Administració general de l'Estat (complement d'ajuda a la infància per a perceptors de l'IMV, prestacions familiars per infant a càrrec amb discapacitat o per naixement en supòsits de famílies nombroses o monoparentals, etc.).

L'any 2022 es va atorgar la prestació per infant a càrrec a 9.163 famílies i va arribar a tot el conjunt d'infants nounats en situació de pobresa severa que ho havien sol·licitat. Si prenem com a referència el conjunt d'infants i adolescents, independentment de l'edat, **la cobertura és del 5,7 % dels infants i adolescents en situació de privació material severa i del 2,4 % dels que es troben en situació de risc de pobresa.** Aquesta prestació, que consisteix en un pagament únic de 650 euros per a les famílies amb un determinat nivell de renda, té un impacte sobre la reducció de la pobresa molt limitat.



Gràfic 11. Cobertura de la prestació econòmica sotmesa al nivell d'ingressos de la unitat familiar per a famílies en què ha tingut lloc un naixement, una adopció, una tutela o un acolliment a Catalunya (2022)



Font. Departament de Drets Socials.

4.2.5. Acompanyament de les persones en situació de vulnerabilitat

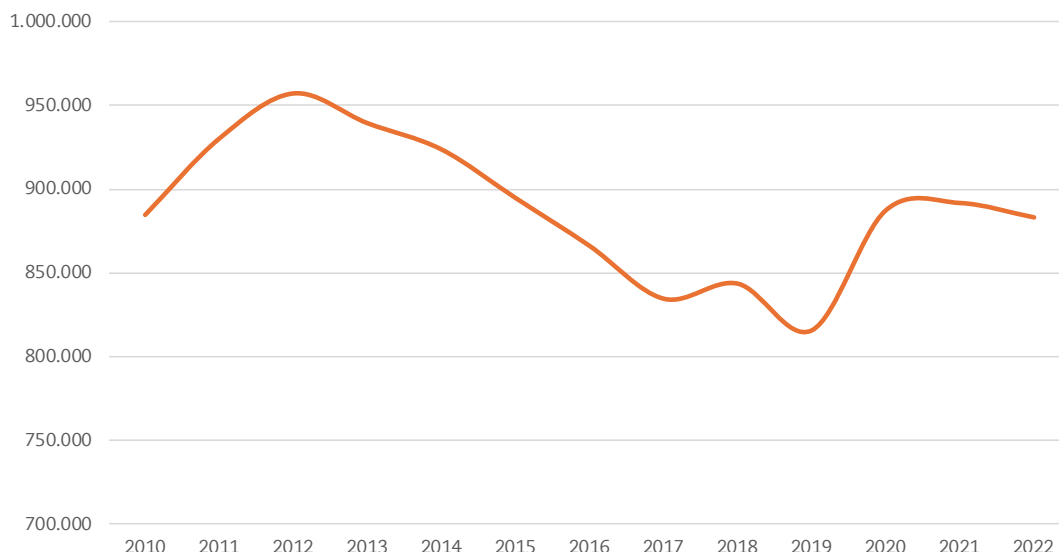
Hi ha persones vulnerables que requereixen un acompanyament més intensiu per garantir la cobertura de les seves necessitats socials bàsiques, tant a causa de la manca d'autonomia personal com per revertir les condicions estructurals que generen la situació de vulnerabilitat.

En l'àmbit dels serveis socials bàsics, hi ha dificultats per articular un model d'intervenció de suport i acompanyament a les famílies que treballi en el seu entorn per millorar les seves condicions de vida, per prevenir les situacions de pobresa i per millorar les funcions parentals dels progenitors

- ▶ 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. **Les ràtios de prop de 300 usuaris per professional fan que, en termes agregats, la dedicació per a cada usuari dels serveis socials sigui de 6,6 hores anuals de mitjana.**
- ▶ En molts municipis, la pressió assistencial creixent ha generat efectes negatius en la qualitat i la cobertura de la seva intervenció. 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 pel treball preventiu amb la comunitat.**
- ▶ Els darrers anys, s'ha incrementat el finançament, que ha passat dels prop de 55 milions d'euros del període 2010-2015 als 87,3 milions d'euros de l'any 2022. També s'ha incrementat el nombre de professionals dels equips bàsics d'atenció social, de prop dels 2.350 del període 2010-2015 als 3.113,5 del 2022. El nombre d'usuaris també ha crescut d'ençà de l'any 2019.



Gràfic 12. Nombre d'usuaris de serveis socials d'atenció primària a Catalunya (2010-2022)



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

► Hi ha dèficits en la provisió de serveis i programes específics d'acompanyament de famílies amb dificultats en la criança dels seus fills i de suport a la parentalitat positiva. També hi ha dèficits en la provisió de programes de suport i recursos específics per atendre les situacions de risc que es plantegen en l'adolescència, i més concretament per a adolescents amb conductes d'alt risc.

En l'àmbit del sistema de protecció, els serveis socials especialitzats (EAIA) no ofereixen un treball prou intensiu amb les famílies

Actualment, els equips d'atenció a la infància i l'adolescència (EAIA) tenen una dotació que correspon a 49,3 hores anuals per infant amb expedient obert, la qual cosa equival a prop de 6,5 dies laborables a l'any destinats íntegrament a cada infant i al seu entorn sociofamiliar (comptabilitzant els temps destinats a l'elaboració d'informes, a la coordinació de serveis o als desplaçaments per a les visites, entre d'altres).

Un treball més intensiu amb la família per part dels EAIA permetria, de ben segur, incidir de manera més efectiva en les habilitats parentals dels progenitors i prevenir així situacions de desemparament. Cal tenir present que el 55,7 % dels infants i adolescents tutelats l'any 2023 estan en aquesta situació de desemparament per la presència de situacions de negligència o desatenció, situació que sovint es pot corregir amb formació i tractament terapèutic.

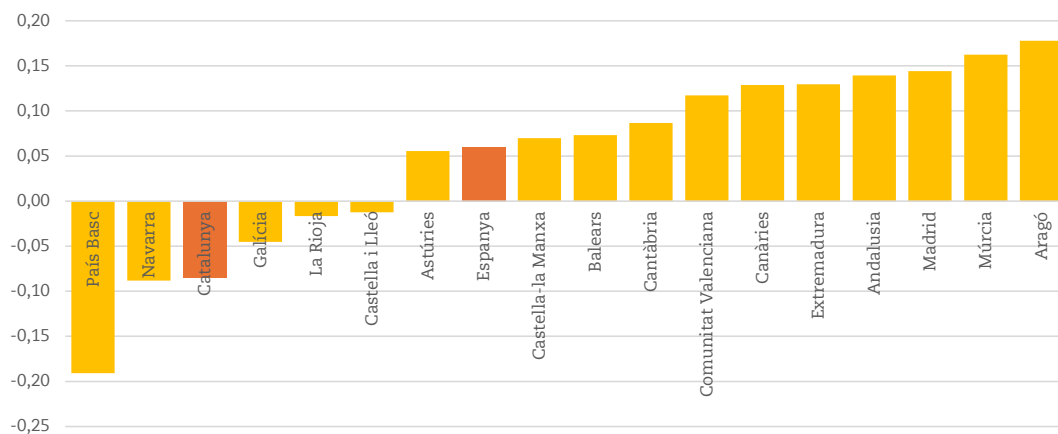
► Aquesta manca de treball intensiu amb els progenitors també es constata a l'hora de promoure i preparar el retorn amb la família biològica. Es troba a faltar un treball intensiu dels EAIA amb els progenitors en aquest sentit. Alguns progenitors perceben que l'EAIA controla però no ajuda prou a treballar el retorn dels seus fills al nucli familiar.

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

L'increment de dotacions al sistema educatiu permet situar Catalunya en una bona posició comparada pel que fa a la suficiència de professorat, però no necessàriament amb el suport del professorat a l'alumnat.

D'acord amb l'informe PISA 2022, Catalunya és la comunitat autònoma que té un índex d'escassetat de professorat al sistema educatiu més baix, i també una de les comunitats amb un índex de suport del professorat a l'alumnat en el seu procés d'aprenentatge més baix, només per darrere del País Basc i Navarra. Un terç de l'alumnat considera que el professorat no té interès per al conjunt de l'alumnat (37,8 %) i que no li proporciona un suport addicional (37,1 %).

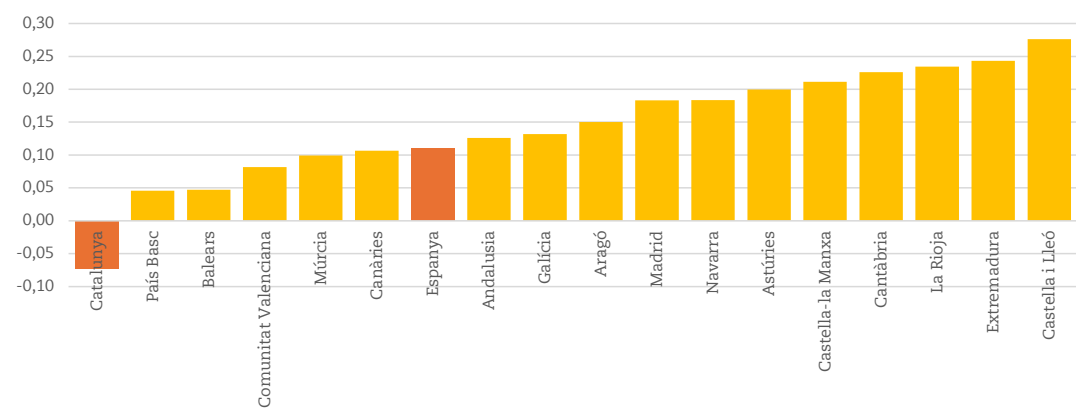
Gràfic 13. Índex de suport del professorat en matemàtiques a l'alumnat de quinze anys per comunitats autònomes (2022)



Font. OCDE.

Els dèficits de suport del professorat se sumen als dèficits de suport familiar: 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. El 46,2 % de l'alumnat manifesta que els seus progenitors gairebé mai (dues vegades al mes o menys) no parlen amb ells de com els va a l'escola, el 41,2 % no parlen gairebé mai dels problemes que poden tenir a l'escola, i el 36,7 %, de la seva formació futura.

 **Gràfic 14. Índex de suport familiar de l'alumnat de quinze anys per comunitats autònomes (2022)**



Font. OCDE.

L'evolució dels resultats d'aprenentatge de l'alumnat obliga a avaluar la qualitat de la funció docent i a revisar la formació permanent de professorat per garantir un acompanyament adequat de l'alumnat al llarg de la seva escolaritat. El curs 2023/2024 el Departament d'Educació ha posat en marxa un programa pilot pioner a l'Estat: el programa temporal de residència inicial docent en centres educatius Sensei.

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 8. 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.

L'abandonament educatiu prematur és un dels principals problemes estructurals del nostre sistema educatiu. A Catalunya, l'abandonament educatiu prematur té l'any 2023 una prevalença (14,0 %) significativament superior a la mitjana del conjunt de la Unió Europea (9,6 %), i lleugerament superior a la mitjana espanyola (13,6 %).

Els darrers anys, les taxes d'abandonament educatiu prematur han tendit a decreïxer, 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. Aquesta proporció és clarament superior a l'alumnat que abandona el 1r curs de batxillerat, que és del 5,1 %. 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.

En l'àmbit del sistema penitenciari, les possibilitats de reeducació i reinserció social de les persones encarcerades també estan condicionades per la disponibilitat de personal de rehabilitació a les presons

Actualment, els centres penitenciaris disposen de més del doble de personal de vigilància (3.548, amb una dotació de 2,17 persones preses per cada professional de vigilància) que personal de rehabilitació (1.573, amb una dotació de 4,90, per cada professional de rehabilitació).

Convé posar de manifest, però, que en el període 2014-2022 s'ha incrementat de manera significativa la dotació de personal de rehabilitació (600 professionals més), malgrat la reducció de població penitenciària, més del que ha incrementat el personal de vigilància (500).

4.2.6. Accessibilitat i escolta de les persones

El dret a una bona administració es fonamenta, en part, en el dret de les persones a 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 que mantenen 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 de 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 prestació gratuïta de serveis garanteix que hi puguin accedir les persones amb dificultats econòmiques però és una mesura poc eficient atès que és una mesura universal incompleta

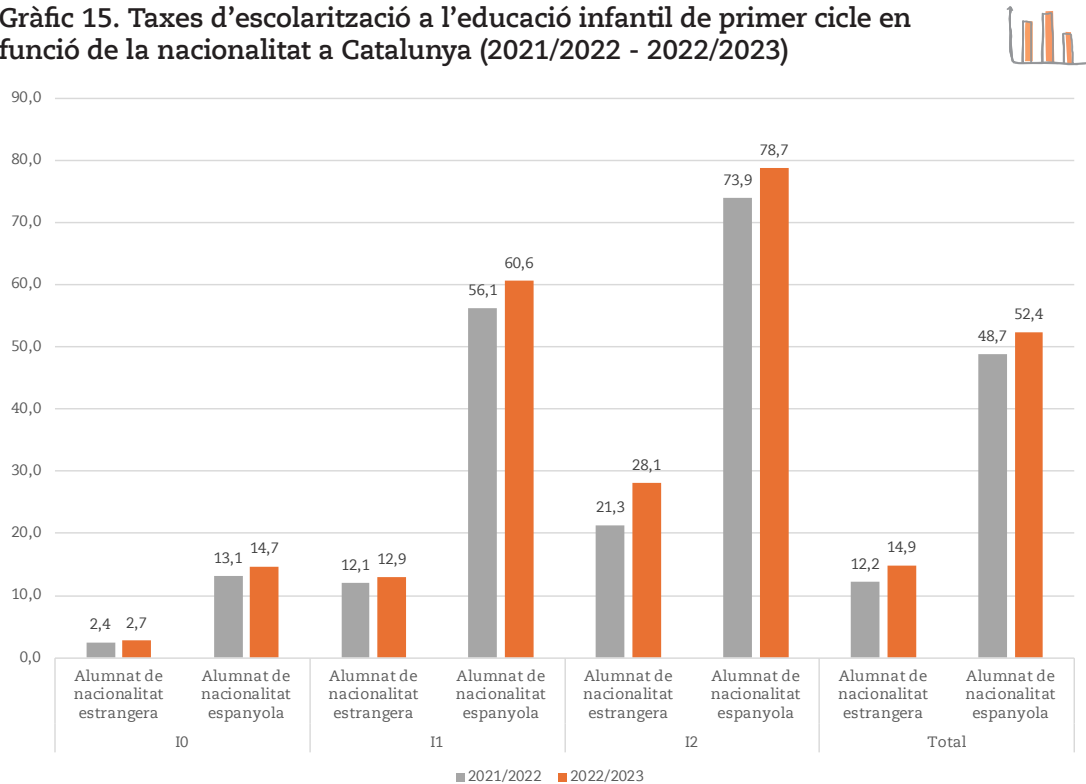
El curs 2022/2023, el Departament d'Educació ha aplicat per primer cop la gratuïtat de l'educació infantil de primer cicle en el cas de l'alumnat escolaritzat a infantil 2 (I2). Es tracta d'una mesura universal incompleta perquè la gratuïtat només cobreix l'I2 en el sector públic, sense que aquest sector garanteixi una plaça per a tothom, i no cobreix la resta de nivells educatius de l'educació infantil de primer cicle, tampoc en el cas de l'alumnat vulnerable.

► En l'actualitat, prop del 35 % dels infants de dos anys i prop del 50 % dels infants d'un any no accedeixen a l'educació infantil de primer cicle. **Els infants socialment desfavorits tendeixen a accedir menys a aquesta etapa educativa**. Per exemple, el curs 2022/2023, l'escolarització de l'alumnat de nacionalitat estrangera d'un any (12,9 %) era quatre vegades inferior a l'escolarització de l'alumnat de nacionalitat espanyola (60,6 %).

► El 75 % de l'alumnat que accedeix a I2 i que es beneficia de la gratuïtat ja està escolaritzat a infantil 1 (I1), de manera que l'impacte de la mesura sobre els infants vulnerables que no estan escolaritzats a aquest nivell és limitat.

► De fet, la gratuïtat d'I2 ha permès incrementar la taxa d'escolarització en aquest nivell del 62,5 % al 67,8 % i **reduir molt lleugerament les desigualtats socials d'accés**. La gratuïtat ha tingut un impacte una mica més gran entre l'alumnat de nacionalitat estrangera (amb un augment de la taxa d'escolarització del 21,3 % al 28,1 %, 6,8 punts percentuals més) que entre l'alumnat de nacionalitat espanyola (del 73,9 % al 78,7 %, 4,8 punts percentuals més).

Gràfic 15. Taxes d'escolarització a l'educació infantil de primer cicle en funció de la nacionalitat a Catalunya (2021/2022 - 2022/2023)



Font. Elaboració pròpia a partir de dades del Departament d'Educació (Estadística d'ensenyament del curs 2021/2022 i del curs 2022/2023) i del Padró d'habitants (2022).

Nota. Les taxes d'escolarització corresponents als cursos 2021/2022 i 2022/2023 estan calculades a partir dels infants empadronats l'any 2022. La dada de 2023 no està disponible.

Cal reflexionar sobre si la gratuïtat universal a I2 és la mesura més eficaç i eficient per promoure l'escolarització dels col·lectius absents de l'educació infantil de primer cicle, si hi ha mesures més efectives i eficients (com ara la gratuïtat de l'alumnat socialment afavorit al llarg de tota l'etapa educativa) o si es pot millorar aquesta eficàcia i eficiència amb mesures complementàries (com ara la prioritització en l'accés de l'alumnat socialment vulnerable).

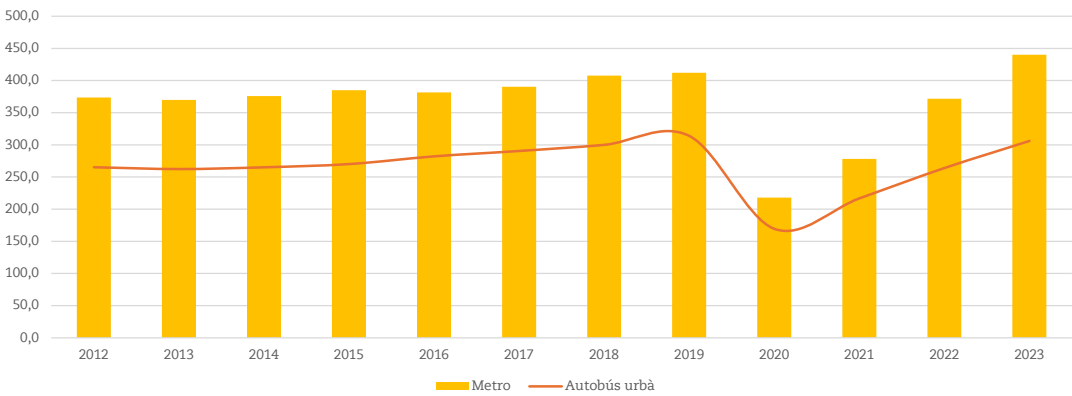
S'ha adoptat un sistema d'ajuts per garantir l'assequibilitat econòmica del transport públic, que ha permès incrementar el nombre d'usuaris, tot i que de forma moderada

Després del sotrac de la pandèmia, s'està recuperant la tendència creixent d'ús del transport públic.

- ▶ A Catalunya, es fan més de 1.000 milions de viatges en transport públic per any, prop del 40 % en transport d'autobús i el 60 % en transport ferroviari.
- ▶ El 2023 s'han superat per primer cop els nivells d'ús del transport públic d'abans de la pandèmia en el cas del metro (amb un 6,7 % més de viatgers que l'any 2019 amb dades del tercer trimestre, lleugerament per sobre del creixement demogràfic). En el cas del tren de rodalies i de l'autobús urbà, en canvi, amb dades del segon i tercer trimestres de 2023, encara no s'han assolit els nivells pre pandèmics d'ús. En el cas de l'autobús urbà, el tercer trimestre de 2023 encara hi havia un 4,8 % menys de viatgers que en el mateix període de l'any 2019.



Gràfic 16. Nombre de viatgers d'autobús urbà i metro a Catalunya (M) (2012-2023)



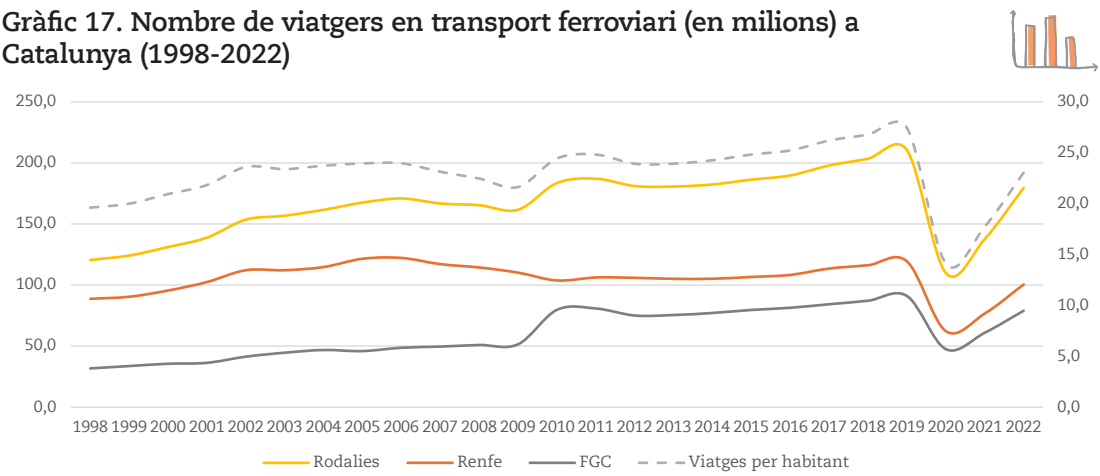
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Metro	373,5	369,9	375,7	385,0	381,5	390,4	407,5	411,9	217,9	278,2	371,7	440,1
Autobús urbà	265,2	262,4	265,1	270,1	282,1	290,5	300,0	313,9	169,3	216,7	263,9	306,1

Font. INE.

Malgrat la tendència creixent al llarg de la darrera dècada, 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.

En el cas de Rodalies, per exemple, l'any 2022 hi va haver una ràtio de viatges per habitant (23,0) semblant a la ràtio de l'any 2006 (23,9). Aquest any 2023, aquesta ràtio se situarà en prop de quatre viatges més per habitant aproximadament (gràfic 17).

Gràfic 17. Nombre de viatgers en transport ferroviari (en milions) a Catalunya (1998-2022)



	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Rodalies	161,6	183,5	187,0	181	180,6	182,3	186,3	189,7	197,8	203,4	210,4	109,7	137,6	179,5	220,9
Renfe	110,1	103,7	106,2	105,9	105,1	105,2	106,6	108,3	113,5	116,2	119,3	62,2	76,7	100,5	130,0
FGC	51,5	79,8	80,9	75,1	75,5	77,2	79,7	81,4	84,3	87,2	91,1	47,5	61,0	79,0	90,9
Viatges per habitant	21,6	24,4	24,8	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.

- ▶ Pel que fa a la tarifació social del transport, fa anys que la institució del Síndic de Greuges constata la necessitat d’homogeneïtzar les tarifes socials dels municipis i les empreses operadores.
- ▶ 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.

L’atenció primària té una dotació de recursos humans, tecnològics i econòmics insuficients per garantir la seva funció resolutiva i preventiva

Les queixes rebudes a aquesta institució fan referència a problemes com ara demores en primeres visites, manca de professionals suficients amb càrrega assistencial excessiva, insatisfacció de les persones usuàries per l’increment de l’atenció no presencial i dificultats de moltes persones per accedir als serveis per via telemàtica.

- ▶ L'anàlisi comparada situa Catalunya entre les comunitats autònomes amb una dotació de personal sanitari a l'atenció primària més baixa (0,73 per cada 1.000 habitants), per sota de la mitjana estatal (0,77), i amb una freqüència de consultes i visites d'infermeria i medicina per persona/any també més baixa.
- ▶ El percentatge de pressupost destinat a l'atenció primària és més baix a Catalunya (13,7 %) que al conjunt de l'Estat (14,2 %).
- ▶ Durant l'any 2023, per aconseguir que l'atenció primària sigui més accessible i resolutiva, s'ha ampliat la dotació pressupostària en 279 milions d'euros, i s'han iniciat diverses accions emmarcades en el Pla de millora de l'accessibilitat de la ciutadania per garantir més temps i qualitat a les consultes de l'atenció primària i més accés telefònic, i per maximitzar les competències dels professionals de l'atenció primària i comunitària.

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.

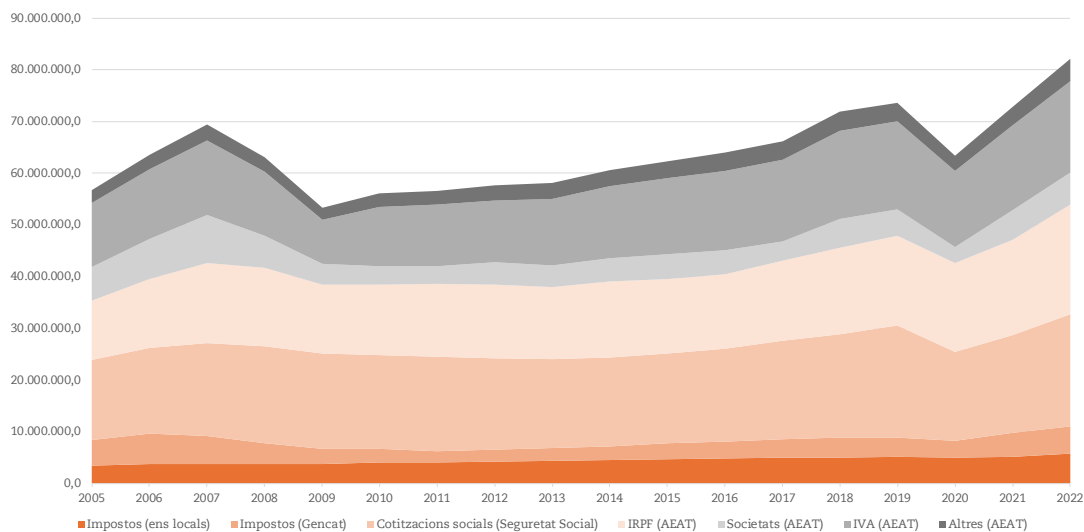
- ▶ No sempre es garanteix suficientment el dret dels ciutadans a un sistema fiscal que no els privi dels mitjans econòmics indispensables per mantenir una vida digna. El sistema tributari ha de ser compatible amb l'exempció del mínim vital, que és aquella part de la renda de les persones que va destinada 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.

► Quant a les notificacions, en cas de no trobar la persona interessada al seu domicili habitual, si bé la llei permet la notificació mitjançant la publicació en el *Butlletí Oficial de l'Estat* (BOE), cal que les administracions investiguin de manera activa altres domicilis on localitzar la persona interessada, abans de recórrer a l'embargament dels comptes.

► A Catalunya, l'any 2022 les rendes del treball suporten el 77,1 % de la imposició directa de l'Estat, mentre que l'impost de societats en suporta el 22,6 %. En dues dècades, el pes de l'IRPF sobre els ingressos tributaris estatals totals ha passat del 37,3 % l'any 2000 al 44,2 % l'any 2022, mentre que l'impost de societats ha disminuït el seu pes, i ha passat del 18,0 % al 12,9 %.

Gràfic 18. Ingressos tributaris a Catalunya (2005-2022)



Font. Departament d'Economia i Hisenda.

► Els impostos indirectes tendeixen a ser més regressius perquè no tenen en compte la situació econòmica. En el cas de Catalunya, el pes dels impostos indirectes sobre els ingressos tributaris és del 42,2 %. L'IVA representa el 86,3 % de la imposició indirecta.

► El tipus de gravamen no sempre és prou progressiu per garantir una contribució real d'acord amb la capacitat econòmica. A tall d'exemple, les rendes de les persones físiques tributen a un tipus de gravamen progressiu del 20 % al 40 % per a rendes

de fins a 60.000 euros, mentre que, més enllà dels 300.000 euros, s'aplica un tipus marginal fix, de manera que la càrrega tributària de les rendes més altes disminueix en funció de la quantia de renda. Quant al benefici de les empreses, tot i que el tipus de gravamen general és del 25 %, el tipus efectiu se situa a l'entorn del 3,5 % en les grans empreses enfront el 17 % en grups no consolidats i en pimes. **Destaquen especialment les societats cotitzades anònimes d'inversió al mercat immobiliari (SOCIMI), amb un tipus de gravamen del 0 %, i els fons d'inversió financers i immobiliaris i les societats d'inversió de capital variable (SICAV), amb un tipus de gravamen de l'1 %.**

► Les taxes municipals no solen tenir sistemes de tarifació social que condicionin el pagament en funció de la capacitat econòmica.

► La política fiscal ha de promoure beneficis i incentius fiscals per protegir les persones i els col·lectius vulnerables, i donar-los suport.

4.2.7. Foment de la convivència i lluita contra la segregació social

Un dels eixos d'actuació de les administracions públiques en els diferents àmbits d'intervenció (educació, urbanisme, salut, etc.) ha de ser la reducció dels nivells de segregació social

► En l'àmbit escolar, per garantir una escolarització plenament equilibrada de l'alumnat estranger, el curs 2023/2024 (octubre) caldria canviar de centre el 34 % de l'alumnat a primària i el 28 % a secundària. Tot i que el sistema educatiu encara té nivells destacables de segregació escolar, els darrers anys s'ha reduït arran del desplegament del Pacte contra la segregació escolar. **Les mesures desenvolupades des de la signatura del Pacte han permès reduir entre els cursos 2018/2019 i 2023/2024 més del 20 % els nivells de segregació escolar globals al sistema educatiu (i més del 35 % de la segregació escolar existent dins dels municipis).**

► Hi ha municipis que desenvolupen polítiques urbanístiques que generen processos de gentrificació de la població socialment més vulnerable. **La gentrificació o el desplaçament d'habitants residents amb rendes més baixes per efecte de l'increment dels preus de mercat a causa de l'execució de polítiques urbanístiques als barris és un dels aspectes de la segregació residencial.**

La configuració de ciutats harmonioses, amb espais públics com equipaments o places que promoguin les relacions socials i la convivència, és fonamental per garantir la cohesió social

- ▶ L'any 2022 el 71 % de la població catalana vivia en municipis de més de 20.000 habitants, prop d'1.200.000 de persones més que l'any 2000. En només dues dècades, el nombre de ciutats de més de 20.000 habitants a Catalunya ha passat de 51 a 67. En el marc d'una tendència global d'increment progressiu de les grans ciutats, en els municipis catalans de 20.000 a 50.000 habitants la població ha augmentat un 69,0 %. En canvi, els municipis de menys de 2.000 habitants han perdut un 12,0 % de població.
- ▶ En les dues darreres dècades, s'ha incrementat en un 68 % el volum de viatgers que arriben a Catalunya. L'any 2022, Catalunya va rebre 23,4 milions de viatgers, que van fer 72,8 milions de pernoctacions en establiments turístics. Això significa prop de 200.000 persones de mitjana diària, sense comptabilitzar les persones que visiten Catalunya i no s'allotgen en establiments turístics.
- ▶ El Síndic de Greuges continua rebent queixes relacionades amb problemes de convivència entre residents a l'espai públic: per exemple, vianants que es queixen de la circulació de bicicletes i altres vehicles de transport personal, o veïns que es queixen de la contaminació acústica o odorífera.
- ▶ La regulació de la convivència als espais públics mitjançant ordenances repressives que utilitzen la força coactiva i sancionadora sovint s'han demostrat ineficaces, exclusives i discriminatòries per regular usos i molèsties.
- ▶ A hores d'ara, no hi ha cap normativa que reguli la problemàtica de la contaminació odorífera.

Cal avançar cap a un model policial de proximitat, que vagi més enllà del model d'ordre públic reactiu, que treballi la dimensió preventiva de la seguretat i que se centri en el diàleg com a principal forma de prevenir els conflictes de convivència

Al llarg de la darrera dècada s'ha incrementat lleugerament el nombre d'efectius policials, especialment a partir de 2021, però en proporció a la població ho ha fet de forma modesta. El model de proximitat requereix més presència policial i, en conseqüència, més efectius policials presents a l'espai públic.

► **Augmenta la victimització però no creix de manera significativa la percepció d'inseguretat.** La presència policial a l'espai públic genera més sensació de seguretat, al marge de l'evolució real de la delinqüència.

► El nombre d'efectius policials s'ha incrementat en prop de 2.000 (un 6,5 %) en el període 2013-2022, prop de 1.000 efectius més del cos de Mossos d'Esquadra i prop de 1.000 efectius més a la policia local. **Això suposa passar de 36,6 a 37,8 efectius per cada 10.000 habitants.**

► El nombre actual d'agents dels Mossos d'Esquadra, prop dels 18.000, es troba encara lluny del sostre de plantilla de 22.006 agents aprovat per la Junta de Seguretat de Catalunya l'any 2021.

4.2.8. Equitat en la distribució dels recursos i focalització de polítiques en les persones en situació de vulnerabilitat

El sistema educatiu distribueix els recursos de manera molt lineal, sense discriminar positivament prou els centres amb elevada complexitat i l'alumnat socialment desfavorit

En l'àmbit de l'educació, hi ha un ampli consens alhora de destacar l'infrafinançament del sistema educatiu. Tot i això, després del període 2009-2014, que va estar marcat per les restriccions pressupostàries, el pressupost inicial del Departament d'Educació s'ha incrementat en el període 2014-2023 un 67,4 % a preus corrents (2.803,0 milions d'euros), un 37,1 % a preus constants. Aquest increment de pressupost ha permès incrementar les dotacions dels centres públics de manera significativa: entre el curs 2014/2015 i el curs 2022/2023, el nombre de personal docent als ensenyaments de règim general ha augmentat un 22,7 % (prop de 16.000 dotacions més), per sobre del que ho ha fet el nombre d'alumnat (5,3 %). **Aquest increment del finançament no ha anat acompanyat d'una millora sistèmica en els resultats educatius.**

El model vigent de provisió de recursos als centres públics i concertats és poc equitatiu. Hi ha poca graduació de la dotació de plantilles en funció de la complexitat dels centres en el sector públic i no n'hi ha en el sector concertat. L'any 2022 només l'1,8 % del personal docent a primària estava destinat a compensar el nivell de

complexitat dels centres, i només el 2,7 % estava destinat a atendre les necessitats derivades de l'educació inclusiva de l'alumnat amb necessitats educatives especials. Aquesta dotació addicional és encara més marginal en el cas dels centres concertats amb elevada complexitat (quan parlem d'*elevada complexitat* ens referim als centres amb complexitat alta i molt alta).

Durant el curs 2022/2023, el Departament d'Educació ha adoptat mesures universals amb un fort impacte pressupostari, que tenen dèficits de cobertura (mesures universals incompletes) i que són lineals i no han discriminat positivament els centres amb elevada complexitat. És el cas de la gratuïtat d'I2 (amb un cost previst de 90 milions d'euros), la reducció de ràtios a I3 (56,8 milions d'euros), l'augment del mòdul de despeses de funcionament per als centres concertats (51,4 milions d'euros) o la reducció d'una hora de docència al sector públic (170 milions d'euros). El Departament d'Economia ha atorgat un ajut de 100 euros per al curs 2023/2024 a l'alumnat de primària per a l'adquisició de material escolar (50 milions d'euros).

Aquestes mesures universals tenen un impacte limitat perquè no cobreixen la totalitat de la demanda real o potencial existent. Això significa que hi ha alumnat socialment desfavorit que no es beneficia d'aquesta mesura, o no de manera prioritària, mentre que hi ha altre alumnat socialment afavorit que sí que ho fa. Són mesures que poden arribar a ser regressives socialment i poc redistributives quan l'alumnat socialment desfavorit no se'n beneficia, o no ho fa amb la mateixa intensitat que l'alumnat socialment afavorit.

S'han de desplegar polítiques de discriminació positiva per a les persones amb discapacitat

A Catalunya, hi ha més de mig milió de persones amb un reconeixement legal del 33 % o més de discapacitat, segons dades de l'any 2022. El 8,5 % de la població a Catalunya té algun tipus de discapacitat.

Les persones amb discapacitat han de tenir un tracte fiscal específic per garantir la seva inclusió social. Les persones en situació de discapacitat constitueixen un sector de la població que, en major o menor mesura, necessiten garanties complementàries per viure amb plenitud de drets o participar en igualtat de condicions que la resta de persones en la vida econòmica, social i cultural.

La reserva de places per a les persones amb discapacitat en les convocatòries per a la provisió de llocs de treball amb caràcter temporal no assoleixen la quota del 7 % prevista en l'article 59 del Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, que aprova el Text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic (TREBEP).

L'increment de recursos per al desplegament de l'educació inclusiva no reverteix l'escolarització de l'alumnat amb discapacitat en centres d'educació especial. Des

de l'aprovació del Decret 150/2017, que vetlla per un sistema educatiu inclusiu i que promou l'escolarització de tot l'alumnat en un centre ordinari, el Departament d'Educació ha incrementat de manera significativa la dotació de recursos per garantir l'educació inclusiva de l'alumnat, però també s'ha incrementat un 20 % el nombre d'alumnes escolaritzats als centres d'educació especial. El curs 2022/2023, amb 8.207 alumnes, va ser el curs en què hi va haver més alumnes en centres d'educació especial, com a mínim de les darreres dues dècades. De fet, hi ha alumnat amb proposta d'escolarització en centre d'educació especial que no hi pot accedir per manca de plaça.



Les deu recomanacions de l'informe

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.

■ **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.

■ **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.

■ **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 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.

■ **Un parc d'habitatges social suficient, estable, permanent i en règim de lloguer per a les persones que tenen més dificultats per accedir a un 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 de tanteig i retracte per l'Administració, mitjançant la formalització d'acords amb els grans tenidors per a la 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'emergència atenguin les situacions de pèrdua de l'habitatge habitual, i per fer-ho necessiten disposar d'un nombre d'habitatges suficient per garantir el reallotjament.

■ **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).

■ **Un pla de millora de l'èxit educatiu basat en la personalització dels aprenentatges i en la focalització de recursos i estratègies de suport i acompanyament a l'alumnat.** 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.

■ **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.

■ **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.

■ **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.

■ **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.

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

Sindicatura de Greuges de Catalunya
Passeig Lluís Companys, 7
08003 Barcelona
Tel 933 018 075 Fax 933 013 187
sindic@sindic.cat
www.sindic.cat