



INFORME
SOBRE LOS
DERECHOS
DEL NIÑO
JULIO 2011

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

INFORME
SOBRE LOS
DERECHOS
DEL NIÑO
JULIO 2011

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya

1ª edición: Octubre de 2011

Informe sobre el derecho del niño julio 2011

ISSN:

Depósito legal:

Impresión:

Maquetación: Síndic de Greuges

Impreso sobre papel ecológico

Diseño original: America Sanchez

Foto portada: © Jordi Soteras

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN	5
I. PRINCIPIOS GENERALES DE LA CONVENCIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO	9
1. EL INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO (ART. 3)	13
1.1. El interés superior del niño y la aplicación de este principio para la Administración	14
1.2. La regulación y la supervisión de los servicios y los equipamientos de atención y protección a la infancia	15
2. RESPETO A LAS OPINIONES DEL NIÑO (ART. 12)	19
2.1. Garantías del derecho del niño a ser escuchado en las instituciones y los servicios de atención a la infancia	19
2.2. Garantías del derecho del niño a manifestar la opinión y a ser escuchado en procedimientos judiciales o administrativos	21
II. DERECHOS DE PROTECCIÓN DE LA CONVENCIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO	25
1. OBLIGACIONES COMUNES DE LOS PADRES Y LA ASISTENCIA DEL ESTADO EN EL DESARROLLO DEL NIÑO (ART. 18)	29
1.1. Responsabilidad parental y obligación de la Administración de apoyar	30
1.2. Promoción de la conciliación de la vida laboral y familiar	34
2. PROTECCIÓN CONTRA TODA FORMA DE VIOLENCIA (ART. 19)	36
2.1. La obligación de las administraciones de adoptar medidas de detección, de prevención y de intervención en caso de maltratos	36
2.2. La obligación de las administraciones de adoptar medidas legislativas de protección de la infancia	44
3. NIÑOS PRIVADOS DEL ENTORNO FAMILIAR (ART. 20)	46
3.1. Protección especial del niño privado de su entorno familiar	46
3.2. La garantía de los derechos de los niños en centros	51
3.3. La promoción del acogimiento familiar	53
3.4. Salida del sistema protector de los niños y adolescentes tutelados por la Administración y transición a la mayoría de edad	55
4. LA ADOPCIÓN (ART. 21)	62
4.1. La adoptabilidad del niño y las garantías en el proceso de adopción	62
4.2. Estudio de valoración de la idoneidad de los adoptantes	63
4.3. El seguimiento posadoptivo	63
5. DERECHO A UN EXAMEN PERIÓDICO DEL TRATAMIENTO (ART. 25)	65
5.1. Condiciones de la Administración para asegurar el pleno cumplimiento del artículo 25	65
5.2. Revisión de las medidas de tratamiento de los niños en situación de internamiento o acogimiento	67
6. ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA DE MENORES (ART. 40)	70
6.1. Adecuación del trato de los niños que han infringido la ley (o que han sido acusados de haberlo hecho)	70
III. DERECHOS DE PROVISIÓN DE LA CONVENCIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO	77
1. DERECHOS DEL NIÑO CON DISCAPACIDAD (ART. 23)	81
1.1. La atención sanitaria a la discapacidad	81
1.2. Acceso efectivo de los niños con discapacidad a los recursos y servicios educativos: la atención educativa inclusiva	84

2. LA SALUD Y LOS SERVICIOS SANITARIOS (ART. 24)	90
2.1. Accesibilidad de los niños a los servicios de salud de atención primaria y especializada	90
2.2. Provisión de servicios de salud y cobertura de las necesidades de atención en salud	94
3. DRET A UN NIVELL DE VIDA ADEQUAT (ART. 27)	96
3.1. Condiciones de vida materiales y responsabilidad de las administraciones públicas	96
3.2. Políticas de lucha contra la pobreza infantil y medidas de apoyo a la familia	97
4. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN (ART. 28 I 29)	102
4.1. Distribución equilibrada del alumnado en el sistema educativo y admisión en condiciones de igualdad	103
4.2. La gratuidad de la educación	112
4.3. Accesibilidad para todo el mundo a la educación no obligatoria	118
4.4. Convivencia en los centros escolares	124
5. DERECHO AL JUEGO, AL DESCANSO Y A LAS ACTIVIDADES RECREATIVAS Y CULTURALES (ART. 31)	129
5.1. Igualdad de oportunidades en el acceso a las actividades de ocio y el principio de no-discriminación	129
5.2. Obligación de las administraciones de promover la participación de los niños en actividades de ocio y descanso	130
IV. RECOMENDACIONES	133
ANEXO	145
1. CONSEJO ASESOR JOVEN	147
2. PROYECTO ENYA	150
3. ACTIVIDADES DE DIFUSIÓN	150
4. VISITAS A CENTROS EDUCATIVOS Y RECURSOS RESIDENCIALES DE NIÑOS Y JÓVENES	152

I. INTRODUCCIÓN

1. Introducció

La Ley de los derechos y las oportunidades de la infancia y la adolescencia establece el reconocimiento del Síndic de Greuges como defensor de los derechos de los niños, y asigna a esta institución la misión de promover los intereses y los derechos de los niños y adolescentes, y de velar por el pleno cumplimiento de las condiciones de su desarrollo integral.

En cuanto a esta misión, la Ley establece que el Síndic y el adjunto o adjunta al Síndic para la defensa de los derechos de los niños y adolescentes deben presentar anualmente en la comisión parlamentaria correspondiente un informe específico sobre la situación de la infancia en Cataluña con relación a los derechos establecidos por la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y la legislación relativa a infancia y adolescencia.

La Convención sobre los derechos de los niños y la legislación que la incorpora es el prisma a través del cual el Síndic analiza la situación de los derechos de los niños y lleva a cabo la labor para su defensa y promoción. El texto de la Convención, aprobado el 20 de noviembre de 1989, significó un gran paso adelante porque, por primera vez, se recogieron por escrito en un único documento todos los derechos de los niños y adolescentes. Se trata de un documento con fuerza jurídica obligatoria que ofrece una imagen global de la infancia y en el que se produce un pleno reconocimiento del niño como verdadero sujeto de derechos.

La Convención regula en los artículos 43 y 44 el Comité de los Derechos del Niño, que se crea con la finalidad de examinar los progresos logrados en el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los estados miembros de la Convención y ante el cual los estados deben presentar informes sobre las medidas adoptadas para dar efecto a los derechos reconocidos en el texto de la Convención y sobre el progreso logrado.

Si bien Cataluña no presenta directamente estos informes, pese a tener la plena competencia en protección de la infancia, este informe puede ser una herramienta útil para determinar el cumplimiento de la Convención en nuestro país.

La Ley 14/2010, de los Derechos y las Oportunidades de la Infancia y la Adolescencia, aprobada por el Parlamento de Cataluña el 27

de mayo de 2010, desarrolla y recoge buena parte de esta Convención, como también lo hacen otras leyes de carácter sectorial que inciden en los derechos de los niños.

Esta ley, como se ha apuntado con anterioridad, es buena muestra de aquello a lo que insta el Comité de los Derechos del Niño para que se incluya en la legislación interna. Se trata de una norma que incluye en un solo texto todos los niños menores de edad, o sea, tanto los menores desprotegidos o en riesgo como el resto, a modo de un código de la infancia y la adolescencia. Como se menciona en el preámbulo, la Ley pretende una nueva política de infancia y adolescencia inspirada en el principio de transversalización, y que el interés superior del niño impregne todas las políticas y las medidas generales y se tenga en cuenta en su planificación.

Entre los principios rectores, cabe destacar el reconocimiento del principio del interés superior del niño o el adolescente, que de acuerdo con la Ley debe ser principio que inspire y fundamente las actuaciones públicas (art. 5.1), y de todas las decisiones adoptadas por los progenitores, por los titulares de la tutela o de la guarda y por las autoridades públicas (5.3). Asimismo, se establece que este principio debe ser el criterio de evaluación de las normas y las políticas públicas, y que los niños y adolescentes deben participar activamente en esta evaluación. Se trata, sin duda, de uno de los artículos más importantes y más difíciles de aplicar de la Ley.

En definitiva, el Síndic valora positivamente una ley que parte de una visión integral de la infancia, sitúa al niño como sujeto de derechos y recoge tanto en la exposición de motivos como en el articulado el espíritu de la Convención sobre los Derechos de los Niños.

Aun así, tal y como se pudo exponer ante la Comisión de Bienestar e Inmigración del Parlamento de Cataluña, la Ley presenta algunas omisiones que también se han puesto de manifiesto en el Informe anual del 2010 presentado al Parlamento. A lo largo de este informe, también se plantean otras cuestiones en torno a la Ley y conviene reiterar que, pese a su valoración positiva, sería preciso avanzar hacia una regulación más garantista de los derechos de los niños en centros.

La Convención sobre los Derechos de los Niños, cabal en la misión del Síndic de defender los derechos de los niños, tal y como pone de

manifiesto el legislador catalán al encomendar al Síndic la elaboración de este informe se convierte en su hilo conductor. Así, la estructura del informe parte del texto de la Convención para determinar las situaciones que, desde la función del Síndic y su actividad de defensa de derechos de los niños, pueden comportar una afectación o una protección insuficiente de estos derechos.

La labor del Síndic de defensa de los derechos de los niños se lleva a cabo tanto de manera preventiva como reactiva, o sea, se desarrolla a través de la tramitación de quejas y la apertura de actuaciones de oficio ante posibles vulneraciones de derechos de los niños, así como a través de la visita a los equipamientos, las reuniones con los equipos de profesionales, con los responsables administrativos o con entidades que por su labor directa en el ámbito de los derechos de los niños proporcionan al Síndic los conocimientos para desempeñar su función.

Así, en la medida en que la Ley solicita una valoración del cumplimiento de la Convención, el Síndic hace esta valoración a través del análisis de la realidad a partir del ejercicio de la función de defensa y promoción de los derechos de los niños. Es por ello que los apartados del informe se estructuran en torno a los derechos de la Convención, en cuyo cumplimiento el Síndic detecta carencias, insuficiencias y necesidades de mejora. Igualmente, en el Informe anual que el Síndic presenta sobre las actuaciones llevadas a cabo por la institución (art. 64 de la Ley del Síndic), también se dará cuenta de las actuaciones llevadas a cabo en relación con los niños.

En algunos derechos y apartados, la intervención del Síndic no ha sido tan directa o intensa, ya sea por la tipología de quejas y de actuaciones de la institución – más intensa en protección de la infancia que en otras áreas – o

por otras circunstancias, como el nivel competencial sobre el que el Síndic desarrolla su actividad. A su vez, no todas las dimensiones del derecho de la Convención se desarrollan en el informe, por las mismas razones expuestas con relación a los diferentes derechos. En definitiva, se trata del primer informe que expone un estado de la cuestión del cumplimiento de los derechos de la Convención en Cataluña, a partir del conocimiento que tiene la institución del Síndic mediante su labor de defensa de los derechos.

Cada derecho de la Convención se acompaña de una mínima explicación de acuerdo con las recomendaciones del Comité de los Derechos de los Niños y el Manual de aplicación de la Convención. También se ha utilizado el enunciado de los derechos que se hace en esta publicación y que, además de título de cada uno de los artículos, sirve de título de cada uno de los apartados del informe. Asimismo, dada la transversalidad de algunos principios y derechos, el informe destaca la interconexión de los diferentes derechos y las vulneraciones que se producen.

El informe se estructura en dos partes. La primera y principal contiene el análisis del cumplimiento de la convención, dividida en los apartados siguientes: principios generales, derechos de protección y derechos de provisión. En la segunda parte, se explican actividades que lleva a cabo la institución con relación a la promoción y difusión de los derechos de los niños. En especial, se explican las actividades del Consejo Asesor Joven, órgano de asesoramiento y participación del Síndic en materia de los derechos de los niños, que se ha ido consolidando en la institución y en los últimos años ha participado en la red europea de consejos asesores jóvenes, proyecto de ENOC (Red Europea de Defensores de los Niños), con el apoyo del Consejo de Europa y la Comisión Europea..

I. PRINCIPIOS GENERALES DE LA CONVENCIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO

I. PRINCIPIOS GENERALES DE LA CONVENCIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO

1. EL INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO (ART. 3)	13
1.1. El interés superior del niño y la aplicación de este principio para la Administración.	14
1.2. La regulación y la supervisión de los servicios y los equipamientos de atención y de protección de la infancia	15
1.2.1. La regulación de los servicios de atención de los niños de cero a tres años ..	15
1.2.2. La regulación de los recursos alternativos a la familia	16
2. RESPETO A LAS OPINIONES DEL NIÑO (ART. 12)	19
2.1. Garantías del derecho del niño a ser escuchado en las instituciones y los servicios de atención a la infancia	19
2.2. Garantías del derecho del niño a manifestar la opinión y a ser escuchado en procedimientos judiciales o administrativos.	21
2.2.1. Escucha en los procedimientos judiciales de separaciones y divorcios de parejas con hijos.	21
2.2.2. Información y escucha de los menores extranjeros no acompañados en el proceso de determinación de la edad	21

1. El interés superior del niño (art. 3)

1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.

2. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.

3. Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada.

El interés superior del niño establecido en el artículo 3.1 es un principio transversal y con una especial significación en la obligación de la Administración de asegurar que su acción tiene como interés primordial el del niño, dándole prioridad y construyendo una sociedad que responda a todas sus necesidades. El concepto de máxima prioridad del interés del niño tiene una especial importancia a la hora de tomar decisiones en ámbitos o situaciones que no están previstos concretamente en la Convención, y hace una especial referencia a los niños que no viven con los padres y que están bajo la tutela de la Administración, y a los hijos de progenitores en separación contenciosa, entre otros. La relevancia del artículo radica sobre todo en el hecho de que obliga a los estados a tomar una actitud activa en la atención y protección de los niños y a regular los servicios y recursos que los atienden.

El Comité sobre los Derechos de los Niños ha recomendado que el interés superior del niño se incluya en los planes nacionales, en las políticas de infancia, en los trabajos parlamentarios, en la acción de la Administración. Es especialmente interesante la obligación que se desprende de evaluar el impacto de las políticas de infancia en los niños, y hace una especial referencia a los presupuestos en las políticas sociales.

Para determinar cuál es el interés superior del niño, hay que tener en cuenta otros derechos de la Convención: el derecho a la no-discriminación, el derecho a la vida y a la supervivencia, el derecho al máximo desarrollo y el derecho al respeto por el

punto de vista del niño. El concepto debe entenderse desde la perspectiva de que, cuando hay un conflicto de intereses, hay que asegurarse de que se ha estudiado a fondo cuál es el interés del niño antes de tomar una decisión.

El párrafo segundo del artículo 3 es de una importancia fundamental, que se deriva, en primer lugar, de la posición del estado como “paraguas proveedor” enfocado a asegurar, por unos medios u otros, el bienestar del niño. En segundo lugar, constituye un punto de referencia importante a la hora de interpretar las obligaciones generales de los gobiernos de acuerdo con las obligaciones más específicas contenidas en los otros artículos de la Convención. En definitiva, los estados deben asegurar la protección y atención necesarias para todos los niños de su jurisdicción, teniendo en cuenta los derechos y deberes de los padres y de los otros guardadores legales. Aun así, hay muchos aspectos de la atención y protección que los padres individualmente no pueden satisfacer, de los cuales las familias no pueden o no saben proteger a los niños; es entonces cuando el Estado debe proveer de una “red de seguridad” y asegurar el bienestar de los niños en todas las circunstancias.

Así, hay que establecer normas para las instituciones, los servicios y los recursos dirigidos a los niños, y el Estado debe asegurar que se cumplen mediante la adopción de mecanismos para llevar a cabo una supervisión esmerada de los mismos. Con todo, la Convención no prevé una lista exhaustiva de las áreas que deben regularse, pero dice que es necesario hacerlo “particularmente en las áreas de seguridad, salud, en el número y la adecuación del personal, así como en una supervisión competente”. Asimismo, afirma que deben cumplir con los principios de no-discriminación y del interés superior del niño.

Finalmente, el artículo 3.3 de la Convención prevé la obligación de regular y supervisar el funcionamiento no sólo de los centros, los establecimientos y los servicios de titularidad pública, sino de todos los que son responsables de la atención y el cuidado de los niños, incluyendo, por lo tanto, organismos e instituciones privados. De acuerdo con ello, las autoridades deben regular estos servicios de forma que sean coherentes con la Convención. En este sentido, estos servicios tienen que cumplir con el resto de disposiciones de la Convención sobre los derechos del niño y respetar los principios de no-discriminación, del interés superior, del derecho a ser escuchado o del derecho a ser protegido ante cualquier forma de violencia.

De acuerdo con estas previsiones de la Convención, el establecimiento de normas de funcionamiento y de mecanismos de supervisión de los centros, establecimientos y servicios dirigidos a los niños ha sido una de las preocupaciones del Síndic por lo que se refiere a diferentes tipologías de centros de atención o protección a la infancia. En este apartado, se destacan las problemáticas relativas a la obligación de regular los recursos alternativos a la familia y los servicios de atención de los niños de cero a tres años.

1.1. El interés superior del niño y la aplicación de este principio por la Administración

Como se ha dicho anteriormente, el interés superior del niño establecido en el artículo 3.1 es un principio transversal y con una especial significación en la obligación de la Administración de asegurar que su acción tiene como interés primordial el del niño.

A lo largo de este informe, en los diferentes ámbitos de actuación de las administraciones públicas con relación a los niños, están presentes de forma explícita la aplicación de este principio y el análisis del Síndic de la actuación de la Administración desde este prisma. Así, sin perjuicio de desarrollarlo más adelante, en este apartado hay que referirse a algunos ámbitos relevantes en la aplicación de este principio.

Como se ha mencionado anteriormente, el interés superior del niño hace una referencia especial a los niños que no viven con los padres y que están bajo la tutela de la Administración, y a los hijos de progenitores en separación contenciosa, entre otros. Asimismo, el interés superior del niño está presente en otros artículos clave de la Convención, como los que se refieren la responsabilidad de los padres, la privación del entorno familiar, la adopción, la privación de libertad. A lo largo de este informe, son muchos los ámbitos en los que aparece este principio y en los que se ha aplicado de forma inadecuada.

En el ámbito de la protección de los niños y los adolescentes desamparados, la respuesta de la Administración está condicionada por el interés superior, que debe aplicarse teniendo en cuenta el derecho a la vida familiar y a la preservación del vínculo entre el menor y su familia.

A mayor abundamiento, los poderes públicos deben hacer todo lo posible para favorecer la

acogida del menor desamparado en un entorno familiar, en beneficio de su desarrollo afectivo y social, y evitar estancias en centros innecesariamente prolongadas (especialmente en edades muy cortas) que puedan comportar maltrato institucional y pérdida de oportunidades de integración familiar.

Este difícil equilibrio está presente en todas las medidas administrativas que comportan una separación del vínculo, desde la propia decisión del desamparo al resto de decisiones en el ámbito de la protección del niño desamparado, así como en el estudio de la situación de adoptabilidad y en la medida de acogida preadoptivo.

En el ámbito de la suficiencia, la adecuación e idoneidad de los recursos del sistema de protección, se describen situaciones en que la medida de protección no es la idónea de acuerdo con las necesidades y el interés superior del niño, por ejemplo, niños en lista de espera para ingresar en un centro adecuado a sus necesidades (CRAEI, centro terapéutico) o niños que no pueden ser objeto de medida de acogida por la falta de este recurso.

En todas las acciones de los poderes públicos que afecten al niño debe asegurarse que su interés superior sea el factor determinante

Asimismo, con relación a la aplicación del artículo 25, sobre la revisión de las condiciones de internamiento, y relativo a la obligación de la Administración de revisar y valorar de forma continuada la evolución del niño y la adecuación de la medida para adaptarla a sus necesidades, el Síndic ha detectado que las deficiencias en la gestión y en los procesos condicionan una aplicación correcta de este artículo en interés superior del niño.

Otros supuestos se refieren a las situaciones de los niños en caso de separaciones conflictivas, en que su interés superior, que debe ser preservado por sus padres, no siempre es tenido en cuenta debido a la situación de conflictividad y enfrentamientos. La Administración, tanto en la provisión de los servicios específicos (como por ejemplo puntos de encuentro) como en las decisiones concretas en lo concerniente a los

diferentes ámbitos (escolar, salud, etc.) debe asegurarse de que se aplique este principio.

Otros casos en los que el Síndic ha solicitado a la Administración que a la hora de actuar tenga en cuenta el interés superior del niño es en la determinación de edad de los menores extranjeros no acompañados, ámbito en que el Comité de Derechos del Niño ha dicho forma expresa que este principio determina la necesidad de interpretar los resultados de las pruebas en favor de la minoría de edad para evitar que ningún menor pueda ser tratado como mayor de edad. También en el ámbito escolar las situaciones de acoso entre iguales, especialmente los supuestos más extremos en los que se acaba adoptando la solución del cambio de centro, son casos claros en los que debería aplicarse este principio.

Finalmente, con relación al ámbito de la justicia juvenil, el Síndic también lo ha analizado desde el interés superior del niño.

1.2. La regulación y supervisión de los servicios y equipamientos de atención y de protección a la infancia

Los otros dos apartados del artículo 3 tienen un alcance general y se refieren a la regulación y supervisión de los servicios y los equipamientos de atención y protección de la infancia. Si bien esta obligación aparece también en otros apartados de este informe, conviene referirse a dos supuestos concretos.

1.2.1. La regulación de los servicios de atención a los niños de cero a tres años

En el caso de Cataluña aún hoy se constata la falta de regulación, de autorización administrativa y de control de determinados centros que atienden permanentemente a niños de cero a tres años de forma equivalente a las escuelas infantiles.

Así, en 1982 se reguló, a través del Decreto 65/1982, de 9 de marzo, la atención asistencial y educativa a los niños de hasta seis años no inscritos en centros de enseñanza, públicos o privados, cualquiera que fuese su denominación. La apertura de estos centros quedaba sujeta al régimen de autorización administrativa del Departamento de Sanidad y Seguridad Social, y al régimen de control e inspección para asegurarse de que se cumpliera.

Posteriormente, la Ley 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), derogada en 2006 por la Ley Orgánica de Educación (LOE), significa un punto de inflexión en la regulación de los servicios de atención y de cuidado de niños, ya que la educación infantil aparece reconocida como una etapa integrada dentro del sistema educativo y no como un servicio asistencial, y se establecen unos niveles de calidad y unas condiciones mínimas de los centros educativos y de los educadores, a través de la normativa de desarrollo (Real Decreto 1004/1991, de 14 de junio). Aun así, en cuanto a este apartado, hay que remarcar que la LOGSE modificó el artículo 24 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE), que aún se mantiene vigente en algunos de los artículos, entre los que está éste. Así, el artículo 24. 2 de la LODE, de acuerdo con la redacción dada por la disposición adicional sexta de la LOGSE, establece que, por razones de protección de la infancia, los centros privados que acogen de forma regular a niños de edades correspondientes a la educación infantil, quedan sujetos al principio de autorización administrativa.

Es necesario definir el departamento responsable de supervisar los servicios educativos de atención a la infancia que no son ni guardería ni ludoteca

Sin embargo, las previsiones de esta regulación no han sido cumplidas y a estas alturas aún se pone de manifiesto la existencia de centros que funcionan como auténticas guarderías sin disponer de esta autorización.

En este sentido, el Decreto 282/2006, de 4 de julio, por el que se regulan el primer ciclo de educación infantil y los requisitos de los centros, que deroga el Decreto 65/1982, que regulaba la atención a los niños de hasta seis años no inscritos en centros de enseñanza, es sólo aplicable a los centros que imparten el primer ciclo de educación infantil. En el mismo sentido, y de forma más clara, el preámbulo afirma que no se incluye en el ámbito de aplicación de este decreto la prestación de servicios a niños de cero a tres años en centros no autorizados a impartir el primer ciclo de educación infantil. Eso significa que los centros que atienden a niños y que funcionan sin haber sido previamente

autorizados para impartir el primer ciclo no son instados a seguir los criterios.

En artículos posteriores, se introduce una definición material de los centros que imparten este ciclo y se establece que son “aquéllos que acogen de forma regular, o sea continuada y sistemática, a niños de cero a tres años”, y les dan servicio educativo según las condiciones descritas. En ningún caso, sin embargo, se hace referencia directa o indirecta a los centros no autorizados que atienden a niños de forma regular. De hecho, con la derogación del Decreto 65/1982, de 9 de marzo, que regulaba la atención asistencial y educativa a los niños de hasta seis años no inscritos en centros de enseñanza, estos centros no autorizados quedan sin regulación y sin ningún tipo de supervisión que asegure los derechos de los niños que son atendidos. Esta ambigüedad sobre la regulación de los centros no autorizados contrasta con lo establecido por el artículo 24.2 de la Ley orgánica reguladora del derecho a la educación.

Los centros que atienden a niños de forma permanente deben estar regulados y ser supervisados

Cabe decir que el Síndic ha planteado esta cuestión de forma reiterada a diferentes departamentos de la Generalitat desde el año 2006. Como respuesta a esta situación, tuvo lugar la publicación del Decreto 94/2009, de 9 de junio, por el que se regulan las ludotecas.

Entre los objetivos de esta normativa se preveía garantizar la calidad y el buen funcionamiento de estos servicios, considerados como tales los centros, equipamientos o espacios delimitados que tienen una finalidad lúdica, socio-educativa, cívica, cultural e inclusiva y que tienen como objetivo principal garantizar el derecho del niño y del joven menor de edad al juego y colaborar en su desarrollo. El preámbulo de este decreto también establecía como uno de los objetivos de esta norma complementar la regulación de otros servicios dentro del ámbito educativo en el marco del Decreto 282/2006, de 4 de julio, por el que se regulan el primer ciclo de la educación infantil y los requisitos de los centros, y así evitar la proliferación de centros que con el nombre de *ludoteca* dan una serie de servicios a los niños y menores de edad sin garantía jurídica alguna.

Sin embargo, el Síndic constata que el Decreto de ludotecas mencionado evita que los servicios educativos que “huían” de la regulación de las escuelas infantiles y guarderías se denominen ludotecas. Aunque puede pasar una vez más que estos centros mantengan el mismo funcionamiento (servicio educativo de atención regular, sin el acompañamiento presencial de la persona legalmente responsable, por ejemplo) y que adopten otras denominaciones diferentes a la de parvulario, guardería o ludoteca (como por ejemplo espacios infantiles u otros).

Así, a través de las quejas tramitadas en el Síndic se pone de manifiesto que ni el Departamento de Enseñanza ni el Departamento de Gobernación se hacen responsables de supervisar el correcto funcionamiento del resto de servicios educativos de atención a la infancia que no son formalmente ni parvularios ni ludotecas, aunque funcionen de forma equivalente.

Ante esta situación, el Síndic considera que hay que garantizar la calidad de los servicios infantiles que funcionan de forma análoga a las escuelas infantiles y ludotecas y no están acreditados como tal, y dar cumplimiento a la obligación que establecen tanto la Convención (art. 3.3) como la LODE (art. 24) que los centros que atienden a niños de manera permanente dispongan de una regulación y estén sujetos a una supervisión que asegure los derechos de los niños que son atendidos.

1.2.2. La regulación de los recursos alternativos a la familia

El mandato de la Convención en relación con la obligación de regular los establecimientos y servicios de atención a los niños y asegurar su supervisión se extiende también a los recursos alternativos a la familia que dispone el sistema de protección a la infancia para los niños en situación de desamparo.

En el informe extraordinario *La protección de la infancia en situación de alto riesgo social en Cataluña*, que el Síndic presentó al Parlamento en 2009, se contenían diferentes recomendaciones que hacían referencia a la necesidad de regular las condiciones de determinados recursos de protección y los derechos de los niños atendidos.

En este informe se recomendaba la introducción dentro la Ley de infancia, por aquel entonces en trámite, de un catálogo específico de derechos de los niños en el sistema de protección, que debía concretar los derechos que la Convención establece

para todos los niños en el ámbito de protección, así como otros derechos que se consideraba que debían ser objeto de reconocimiento específico en este ámbito. Así, se solicitaba la reglamentación de los procesos de intervención en las diferentes fases para fijar unos criterios mínimos de calidad y el respeto de los derechos de los niños, de las familias y de los acogedores, así como la regulación de los diferentes recursos del sistema de protección, de sus características y condiciones de funcionamiento.

Es preciso regular los recursos alternativos a la familia en el marco del despliegue reglamentario de la Ley 14/2010, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia

En el caso de la reglamentación de los centros, el Síndic recomendó que se desarrollara el catálogo de derechos específicos que preveía la Ley y se estableciese como mínimo una tipología de centros en función de las necesidades de los niños, el número máximo de plazas, las condiciones materiales, de ubicación y de funcionamiento, la titulación y la ratio de profesionales, el establecimiento de mecanismos de apoyo y supervisión de los profesionales, las normas de convivencia, las sanciones y condiciones de aplicación, tanto de éstas como de las medidas de contención.

El Síndic también solicitó que se reglamentara el recurso de acogida, de forma que se incluyese la definición y la duración máxima de las tipologías de acogida, las funciones y los derechos y deberes de acogedores, familia y niños, así como las medidas de apoyo y el tipo y la frecuencia de seguimiento de la medida y de la situación del niño.

La Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los Derechos y las Oportunidades en la Infancia y la Adolescencia, incorporó la regulación de la protección de los niños y adolescentes en situación de riesgo social y de desamparo, y éste es uno de los ámbitos en los que se introducen las novedades más importantes. La Ley 14/2010 también incluye un catálogo específico de derechos de los niños en centros, ya que el artículo 134 regula los derechos

de los niños y los adolescentes acogidos en centros, y establece que tienen, mientras están acogidos y en relación con las personas que ostentan su guarda, los mismos derechos y deberes que les corresponden en la relación con el tutor o tutora establecidos por la legislación civil. Especialmente, se reconocen “el derecho a ser respetados en la intimidad personal y en sus pertenencias individuales, el derecho a ser informados de su situación legal y a participar en la elaboración de su proyecto individual, el derecho a ser escuchados en las decisiones que les afectan, el derecho de participar de forma activa en la elaboración de la programación de actividades internas o externas, el derecho a ser escuchados en caso de queja y a ser informados de todos los sistemas de reclamación que tienen a su alcance, y el derecho en mantener visitas con sus familiares”.

Aun así, la Ley 14/2010, por su carácter general que abarca todo el sistema de atención a la infancia, no contiene una regulación detallada de las condiciones de funcionamiento de todos los recursos alternativos a la familia, ni de los sistemas de supervisión y vigilancia, en los términos que establece el artículo 3.3 de la Convención para garantizar los derechos de los niños.

De acuerdo con ello, el articulado de la Ley contiene numerosas remisiones a un futuro desarrollo reglamentario, referido especialmente al acogimiento en centros (art. 133.4), el acogimiento familiar (art. 126) o el régimen de guarda protectora (art. 119), que se entiende que deben cubrir estas carencias normativas.

En este sentido, si bien en 2010 tuvo lugar la publicación de la Carta de Derechos y Deberes de los Niños, Niñas y Adolescentes que viven en centros, que contiene los derechos que se consideraron más relevantes de los niños en centros y que constituye un avance importante, esta publicación no constituye una garantía suficiente desde la perspectiva de sus derechos.

Eso es debido a que la regulación de la dotación de profesionales de los recursos, las titulaciones, las normas de funcionamiento (especialmente las que hacen referencia a actuaciones más restrictivas de derechos de los niños, como la realización de cacheos o de contenciones, o el funcionamiento de los centros de educación intensiva) y el establecimiento de mecanismos de quejas y de supervisión constituyen elementos esenciales para garantizar los derechos de los niños que deberían ser incluidos cuanto antes mejor en normas de alcance general.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES SOBRE EL INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO

Interés superior del niño y su aplicación por parte de las instituciones

- Tomar medidas concretas para asegurar, por una parte, que en todas las acciones de los poderes públicos que afecten al niño su interés superior es el factor determinante y, por otra parte, que se adopte una actitud proactiva en la atención y protección del niño.
- Asegurar la formación y la suficiencia del personal que atiende a los niños y adolescentes en cualquier servicio e institución.

La regulación y supervisión de los servicios y equipamientos de atención y protección de la infancia

- Garantizar la calidad de los servicios infantiles que funcionan de forma análoga en las escuelas infantiles y ludotecas, y que no están acreditados como tales, y dar cumplimiento a la obligación que establecen tanto la Convención (art. 3.3) como la LODE (art. 24) de que los centros que atienden a niños de forma permanente dispongan de una regulación y estén sujetos a una supervisión que asegure los derechos de los niños que son atendidos.
- Llevar a cabo el desarrollo reglamentario de la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los Derechos y las Oportunidades en la Infancia y la Adolescencia, y especialmente, regular los recursos alternativos a la familia.

2. Respeto a las opiniones del niño (art. 12)

1. Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.

2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional.

Este artículo hace referencia al derecho de los niños a expresar opiniones específicamente sobre cuestiones que les afectan, así como al derecho a participar en las acciones y decisiones que repercuten sobre su vida. El artículo 12 de la Convención refuerza la idea de que los niños son sujetos de derecho con un estatus activo que les otorga capacidades y autonomía.

El derecho a ser escuchados no implica la autodeterminación de los niños, sino que da un peso importante a la escucha de su opinión en el proceso de toma de decisiones sobre todos los asuntos que les afectan. En este sentido, el respeto del interés superior del niño (art. 3) es absolutamente complementario al artículo 12. De acuerdo con el Comité de los Derechos del Niño, no hay conflicto entre los artículos 3 y 12, sólo una función complementaria de los dos principios generales: uno establece el objetivo de lograr el interés primordial del niño y el otro establece la metodología para alcanzar el objetivo de escuchar al niño. De hecho, de acuerdo con el Comité, el artículo 3 no puede aplicarse correctamente si no se respetan los componentes del artículo 12. Asimismo, el artículo 3 refuerza la funcionalidad del artículo 12, ya que facilita el papel básico de los niños en todas las decisiones que afectan a sus vidas.

Cuando se refiere a los asuntos que afectan a los niños ello debe interpretarse de forma amplia, considerando todos los procedimientos judiciales o administrativos, y a la vez, de acuerdo con el Comité, el derecho de la niña y el niño a ser escuchados debe aplicarse en los diferentes entornos y situaciones en las que crecen, se desarrollan y aprenden, como, por ejemplo, en la

familia, en la atención alternativa, en la atención sanitaria, en la educación y la escuela, en el juego, el entretenimiento, los deportes y las actividades culturales, en el puesto de trabajo, en situaciones de violencia, en el desarrollo de estrategias de prevención, en procedimientos de inmigración y asilo, en situaciones de emergencia y en contextos nacionales e internacionales.

El artículo 12 hace referencia al niño con capacidad de formarse un juicio propio y de tener en cuenta sus opiniones de acuerdo con su edad y madurez. Si bien la legislación catalana establece que la edad mínima a partir de la cual es obligatorio escuchar a los niños en cualquier proceso administrativo o judicial son los doce años, el Comité de los Derechos del Niño plantea la importancia de establecer la madurez y las capacidades del niño de forma individual más allá de su edad. Así, el Comité emplaza a los estados a establecer mecanismos adecuados para evaluar individualmente la capacidad de los niños en la toma de decisiones.

Por otra parte, el artículo obliga al Estado a establecer mecanismos adecuados para escuchar la opinión de los niños. La Administración pública y las autoridades competentes deben tomar las medidas necesarias para formar a las personas que trabajan directamente con niños para que tengan la capacidad de escucharles y dar el valor correspondiente a sus opiniones. Asimismo, implica la necesidad de adaptar los procedimientos y los espacios judiciales o administrativos, de forma que los niños tengan la oportunidad de expresarse libremente y que sus opiniones sean tenidas en cuenta. En la observación general del derecho a ser escuchado del Comité de los Derechos del Niño se establecen cuáles son las condiciones básicas e imprescindibles para ofrecer espacios adecuados para la escucha de los niños, ya sea de forma directa o bien a través de un representante.

2.1. Garantías del derecho del niño a ser escuchado en las instituciones y los servicios de atención a la infancia

En la función del Síndic, son diferentes los ámbitos en los que se observan problemas en la consecución y el pleno respeto del derecho de todos los niños y adolescentes a ser escuchados en los asuntos que les afectan. A criterio de esta institución, el derecho a ser escuchado debe ir más allá de la expresión verbal de la voluntad y las opiniones del niño y que

¹ El derecho del niño a ser escuchado. Comité de los Derechos del Niño, 51ª sesión. Ginebra, 25 de mayo-12 de junio de 2009. (Documentos del Observatorio de los Derechos de la Infancia)

² El derecho del niño a ser escuchado. Comité de los Derechos del Niño. Op.cit.

éstas sean tenidas en cuenta. La escucha debe ser entendida en un sentido mucho más amplio, teniendo en cuenta las necesidades de los niños, las demandas y solicitudes no verbales y los signos físicos o psíquicos que estos niños puedan presentar en cualquier situación.

La transversalidad del derecho a ser escuchado hace que afecte a todos los ámbitos de la vida de los niños. Desde la perspectiva del Síndic, y en este apartado, es importante analizar cómo se cumple este derecho en la relación que los niños mantienen con los servicios públicos.

Por ejemplo, en el ámbito escolar, el Síndic ha observado carencias en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión y el derecho a ser escuchado en los centros, especialmente en situaciones de conflictos escolares. Así, en algunas quejas se han detectado problemas en la imposición de sanciones o en la resolución de conflictos entre iguales o entre profesores y alumnos. En algunas de estas situaciones, el déficit principal había sido la realización de una investigación sobre el conflicto sin tener en cuenta la visión ni la opinión de los niños.

En todos los entornos educativos hay que promover el papel activo de los niños en un ambiente de aprendizaje participativo. La enseñanza y el aprendizaje deben tener en cuenta las condiciones de vida y las perspectivas de los niños.

De acuerdo con el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, la participación de los niños y niñas es indispensable para crear un clima social en el aula que estimule la cooperación y el apoyo mutuo, necesarios para el aprendizaje interactivo centrado en los niños. Tener en cuenta las opiniones de los niños es especialmente importante para eliminar la discriminación, prevenir el acoso escolar y establecer medidas disciplinarias. Fomentar medidas de mediación y de asesoramiento entre iguales, ante casos de acoso entre compañeros, propiciarían la implicación y participación de los alumnos en la resolución del problema.³

La escucha de los niños en las situaciones de conflictos escolares debe ser efectiva, no sólo en situaciones de conflicto entre iguales, sino que también hay que tener en cuenta, analizar y mejorar las situaciones de conflicto entre los niños y el

profesorado. Asimismo, en los casos de imposición de sanciones disciplinarias también debe garantizarse su derecho a expresar la opinión.

En los casos de conflictos escolares, el Síndic ha sugerido en diferentes ocasiones la necesidad de asegurar que haya una escucha efectiva de los niños y jóvenes, por parte de los equipos directivos de los centros y de la Inspección educativa, y que estas opiniones sean tenidas en cuenta.

Se detectan carencias en el respeto al derecho a ser escuchado de todos los niños y adolescentes en los asuntos que les afecten

O también, a modo de ejemplo, a raíz de algunas quejas y visitas a centros residenciales y de justicia juvenil, se han detectado carencias en el ejercicio del derecho a ser escuchado en cuanto a algunos niños y jóvenes que viven en centros o en recursos alternativos de protección, tanto en el caso de centros de protección como en centros de justicia juvenil. Salvando las distancias y destacando las numerosas diferencias entre ambos tipos de centros, en algunos casos se ha detectado una falta de escucha de los niños en la resolución de conflictos internos o quejas por parte de los niños y jóvenes.

De acuerdo con lo que ya se destacó en el *Informe extraordinario de la situación de la infancia en alto riesgo social*, presentado al Parlamento de Cataluña durante el mes de junio de 2009, cabe destacar que la falta de participación del niño en su propio proceso de seguimiento debido a su edad y sus circunstancias puede suponer un maltrato institucional que le puede afectar. Esta participación comienza con la escucha de las necesidades, las opiniones, los deseos y las reclamaciones del niño. Ignorar este derecho deja al niño aún más indefenso ante decisiones que se toman al margen de su voluntad y opinión. Los centros residenciales o los equipos encargados de los acogimientos con la familia de acogida disponen de protocolos de acogida que atienden las necesidades de los niños. Los equipos destacan, sin embargo, que no siempre se puede dedicar la atención necesaria que requiere la situación de

³ El derecho del niño a ser escuchado. Comité de los Derechos del Niño. Op.cit..

desamparo y el proceso de adaptación del niño a su nuevo mundo. El derecho a ser escuchado debe ser garantizado por la Administración, que debe prever todos los canales de expresión y facilitar los canales de queja de los niños, incluido el acceso al Síndic si es necesario.

Por otra parte, los jóvenes internos en centros de justicia juvenil también pueden ser especialmente vulnerables si no pueden ejercer correctamente su derecho a ser escuchados y tenidos en cuenta debidamente. Así, hay que garantizar que pueden ejercer este derecho.

Finalmente, más allá de las carencias detectadas, el Síndic también destaca pasos positivos en el trabajo para la plena realización del derecho de los niños y los jóvenes a ser escuchados. Es destacable la creación del Consejo Nacional de los Niños y los Adolescentes de Cataluña, previsto en la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los Derechos y las Oportunidades en la Infancia y la Adolescencia. Este consejo, actualmente en proceso de configuración, tiene la oportunidad de convertirse en un consejo real de participación. Con todo, será necesario que los poderes políticos asuman su responsabilidad de escuchar efectivamente y dar significado y valor a todo aquello que surja. Es necesario, por todos los medios, evitar que el enfoque del Consejo Nacional de los Niños y Adolescentes de Cataluña sea meramente simbólico.

2.2. Garantías del derecho del niño a manifestar la opinión y a ser escuchado en procedimientos judiciales o administrativos

2.2.1. Escucha en los procedimientos judiciales de separaciones y divorcios de parejas con hijos

La escucha del niño es especialmente relevante en procedimientos judiciales relacionados con conflictos familiares, sobre todo en el caso de separaciones y divorcios conflictivos. En estas situaciones, los hijos de la relación se ven claramente afectados por las decisiones de los tribunales. Cuestiones como la custodia o los regímenes de visitas en situaciones conflictivas acaban determinadas por una decisión judicial o bien se deciden a través de la mediación. Es especialmente importante que se respete el derecho de los niños a expresar sus opiniones y que éstas sean escuchadas y tenidas debidamente en cuenta.

Los profesionales que escuchan a los niños en procedimientos de separaciones y divorcios de parejas con hijos deben tener una formación correcta

En este sentido, el Síndic ha destacado especialmente la necesidad de desarrollar mecanismos para determinar la madurez de los niños, más allá de su edad, y de encontrar formas menos hostiles y mucho más flexibles para que puedan expresar sus opiniones en estas situaciones de una complejidad y, a veces, conflictividad, muy elevada. La experiencia muestra que lo mejor es que la situación adopte el formato de una charla en vez del interrogatorio unilateral, y es preferible que el niño no sea escuchado en una audiencia pública, sino en condiciones de confidencialidad. Asimismo, el Síndic ha sugerido la necesidad de asegurar la formación correcta de los profesionales que deben escuchar a los niños en estas situaciones.

2.2.2. Información y escucha de los menores extranjeros no acompañados en el proceso de determinación de la edad

En esta misma línea, el Síndic también ha detectado y expresado en numerosas ocasiones falta de escucha de los jóvenes extranjeros no acompañados, especialmente en el procedimiento de determinación de la edad. El derecho del niño a ser escuchado en cualquier procedimiento administrativo o judicial que le afecte no se garantiza sólo pidiendo formalmente su opinión o con la asistencia de un traductor/intérprete, que actualmente se acostumbra a ofrecer, sino que tiene como requisito previo el reconocimiento de otros derechos, como tener información sobre las opciones posibles existentes y las consecuencias que se derivan (Manual de preparación de informes de derechos humanos de las Naciones Unidas de 1998).

Hay que recordar que la determinación de la mayoría de edad tiene implicaciones legales trascendentes para la vida de estos jóvenes extranjeros no acompañados, y que la toma de decisiones puede requerir una orientación jurídica que escapa de las competencias del

Ministerio Fiscal. El derecho a ser informado y escuchado, pues, exige que su audiencia se lleve a cabo con las garantías debidas y con el asesoramiento profesional que asegure el respeto de sus derechos e intereses.

Deben establecerse mecanismos adecuados para escuchar a los menores extranjeros no acompañados en el proceso de determinación de la edad

Así, el procedimiento de determinación de la edad prevé que el Ministerio Fiscal otorgue un periodo de alegaciones, antes de hacer efectivo el decreto de Fiscalía correspondiente, que difícilmente puede ser llevado a cabo sin asistencia letrada. Sin embargo, se dan casos de jóvenes extranjeros no acompañados que no disponen de asistencia letrada a lo largo del proceso. Se puede imaginar que, ante esta falta de asistencia letrada *in situ*, hay jóvenes que presentan, de acuerdo con las pruebas médicas, una mayoría de edad

aproximada y que no manifiestan una voluntad de presentar alegaciones de forma inmediata por desconocimiento. En el supuesto de que fuesen realmente menores de edad, estos jóvenes habrían permanecido diferentes días o definitivamente desprotegidos por la Administración de protección de menores, a pesar de haber solicitado su amparo. Asimismo, el Síndic de Greuges ha recibido diferentes quejas sobre la falta de asistencia letrada de oficio por parte de jóvenes extranjeros no acompañados.

Sobre esta cuestión, el Síndic de Greuges sugiere a los organismos competentes que se establezcan mecanismos adecuados para escuchar la opinión de estos jóvenes y las medidas necesarias para formar a las personas que trabajan directamente con este colectivo, para que tengan la capacidad de escucharles y dar el valor correspondiente a su historia, trayectoria, circunstancias y opiniones, que se estudie la posibilidad de garantizar la asistencia letrada de oficio a los menores que son objeto de un proceso de determinación de la edad, y que se garantice la notificación a la persona interesada del resultado de las pruebas y del derecho a formular alegaciones.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES SOBRE EL RESPETO A LAS OPINIONES DEL NIÑO

El derecho a ser escuchado en las instituciones y los servicios de atención a la infancia

- Establecer mecanismos de resolución de conflictos entre iguales en los centros educativos que necesariamente impliquen la participación de los niños.
- Escuchar a los niños a la hora de investigar conflictos en los centros educativos.
- Establecer un procedimiento de queja para todos los niños y jóvenes que viven en centros que asegure que sus demandas y quejas son escuchadas y que reciben una respuesta adecuada.
- Asegurar que los niños tutelados por la Administración, pero sobre todo los adolescentes, son escuchados para elaborar la propuesta de recurso de protección más adecuada.
- Escuchar a los niños en cualquier situación de presunto maltrato por parte de un trabajador o educador del centro o por conflictos entre iguales.
- Respetar las decisiones que los niños y jóvenes tomen en las asambleas de los centros, mediante procedimientos de respuesta formal a sus demandas, observando la regularidad de las asambleas y dando respuesta adecuada a las quejas y sugerencias que surjan.
- Escuchar la opinión y las preferencias de los niños y jóvenes en la toma de decisiones sobre las actividades extraescolares que harán durante el curso escolar o durante los periodos de vacaciones.

Escucha en los procedimientos judiciales de separaciones y divorcios de parejas con hijos

- Desarrollar mecanismos para determinar la madurez de los niños, más allá de su edad, para que puedan ser escuchados y tenidos debidamente en cuenta en procesos de conflictos familiares.
- Establecer mecanismos flexibles y adecuados a los niños (conversaciones informales, charlas, etc.) para que los niños puedan expresar sus opiniones en situaciones de conflictos familiares.
- Asegurar la correcta formación de los profesionales que deben desempeñar la función de escuchar a los niños en situaciones de conflictos familiares.

Información y escucha de los menores extranjeros no acompañados en el proceso de determinación de la edad

- Asegurar que los menores extranjeros no acompañados sean informados de todo el proceso y el expediente de forma clara, con la ayuda de intérpretes si es necesario, y que sus opiniones sean escuchadas y tenidas en cuenta.

II. DERECHOS DE PROTECCIÓN DE LA CONVENCIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO

II. DERECHOS DE PROTECCIÓN DE LA CONVENCIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO

1. OBLIGACIONES COMUNES DE LOS PADRES Y LA ASISTENCIA DEL ESTADO EN EL DESARROLLO DEL NIÑO (ART. 18)	29
1.1. Responsabilidad parental y obligación de la Administración de apoyar.	30
1.1.1. Apoyo a las familias con niños	30
1.1.2. Apoyo a familias con niños en el marco del sistema protector	31
1.1.3. Servicios dirigidos a garantizar los derechos de los niños en caso de separaciones conflictivas	32
1.2. Promoción de la conciliación de la vida laboral y familiar	34
2. PROTECCIÓN CONTRA TODA FORMA DE VIOLENCIA (ART. 19)	36
2.1. La obligación de las administraciones de adoptar medidas de detección, de prevención y de intervención en caso de maltratos.	36
2.1.1. Corresponsabilidad de los servicios de bienestar y herramientas de apoyo para la protección.	36
2.1.2. Protocolos de coordinación de los servicios de bienestar para la protección de la infancia	38
2.1.3. Algunas carencias del sistema protector para la protección inmediata de la infancia en riesgo	39
2.1.4. La protección contra los maltratos en el ámbito escolar	41
2.2. La obligación de las administraciones de adoptar medidas legislativas de protección de la infancia	44
2.2.1. Protección contra el castigo corporal.	44
3. NIÑOS PRIVADOS DEL ENTORNO FAMILIAR (ART. 20)	46
3.1. Protección especial del niño privado de su entorno familiar	46
3.1.1. Suficiencia, adecuación e idoneidad de los recursos del sistema de protección	46
3.1.2. Circuitos de atención y de protección y situaciones de limbo legales de los menores extranjeros no acompañados	48
3.1.3. El uso de los espacios de detención de menores para la custodia de menores del sistema de protección.	51

3.2. La garantía de los derechos de los niños en centros	51
3.2.1. Las condiciones de los centros: infraestructura, dotación de recursos y composición	51
3.2.2. La atención socio-educativa en los centros.	52
3.2.3. Regulación de los derechos de los niños en centros	53
3.3. La promoción del acogimiento familiar	53
3.4. Salida del sistema protector de los niños y adolescentes tutelados por la Administración y acompañamiento en la transición a la mayoría de edad	55
3.4.1. Obligaciones de las administraciones en el proceso de salida del sistema protector.	55
3.4.2. Proceso de desinternalización de los jóvenes extranjeros no acompañados ...	57
4. LA ADOPCIÓN (ART. 21)	62
4.1. La adoptabilidad del niño y las garantías en el proceso de adopción	62
4.2. Estudio de valoración de la idoneidad de los adoptantes	63
4.3. El seguimiento posadoptivo	63
5. DERECHO A UN EXAMEN PERIÓDICO DEL TRATAMIENTO (ART. 25)	65
5.1. Condiciones de la Administración para asegurar el pleno cumplimiento del artículo 25	65
5.2. Revisión de las medidas de tratamiento de los niños en situación de internamiento o acogimiento	67
5.2.1. Adecuación de las medidas de protección	67
6. ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA DE MENORES (ART. 40).	70
6.1. Adecuación del trato de los niños que han infringido la ley (o que han sido acusados de haberlo hecho)	70
6.1.1. Trato a los menores y jóvenes en centros de justicia juvenil	70
6.1.2. La ocupación de los centros de justicia juvenil	71
6.1.3. Respeto a los derechos de los menores procesados, especialmente el derecho a la intimidad. SAVRY	72

1. Obligaciones comunes de los padres y la asistencia del Estado en el desarrollo del niño (art. 18)

1. Los Estados Partes pondrán el máximo empeño en garantizar el reconocimiento del principio de que ambos padres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño. Incumbirá a los padres o, en su caso, a los representantes legales la responsabilidad primordial de la crianza y el desarrollo del niño. Su preocupación fundamental será el interés superior del niño.

2. A los efectos de garantizar y promover los derechos enunciados en la presente Convención, los Estados Partes prestarán la asistencia apropiada a los padres y a los representantes legales para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño y velarán por la creación de instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los niños.

3. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para que los niños cuyos padres trabajan tengan derecho a beneficiarse de los servicios e instalaciones de guarda de niños para los que reúnan las condiciones requeridas.

Este artículo hace referencia al equilibrio de responsabilidades entre los padres y el Estado, especialmente al apoyo a los padres en el ejercicio de sus responsabilidades. Tiene pleno sentido si se lee conjuntamente con el artículo 5, sobre los deberes y derechos de los padres y familiares, el artículo 3.2, sobre la obligación del Estado de dar la atención y protección necesarias para su bienestar, y el artículo 27, sobre la obligación del Estado de dar asistencia a los padres para asegurar que sus hijos reciben la atención y protección necesarias y un nivel de vida adecuado.

Estos cuatro artículos forman un conjunto que deja claro que: a) los padres tienen la primera responsabilidad de los hijos; b) esta responsabilidad está limitada o condicionada por los derechos de los niños que establece la Convención de las Naciones Unidas; y c) el Estado debe proporcionar la asistencia adecuada a los niños cuando los padres no puedan cumplir con sus responsabilidades.

El desarrollo del niño es un concepto muy amplio que se refiere al desarrollo máximo de la persona en su crecimiento. Si el desarrollo físico, psíquico o intelectual de un niño se ve perjudicado por las acciones evitables de los padres, éstos fallan en sus responsabilidades, sin que ello prejuzgue mala fe o mala voluntad. Y es por ello que el Estado debe intervenir para complementar aquello que los padres no pueden aportar.

El Estado debe intervenir para asegurar que los derechos y necesidades de los niños sean satisfechas cuando los padres no pueden hacer frente a las labores inherentes a su crianza. Eso implica que debe apoyar a las familias con todas las medidas que puedan ayudar a evitar las carencias en su función. Las medidas deben abarcar tanto las de tipo material (prestaciones económicas, vivienda, servicios de atención a niños, etc.), como las de carácter sociopsicológico (orientación y asesoramiento, redes de apoyo, etc.). Eso comporta que el Estado debe asistir a las familias identificadas como en riesgo de fracasar con medidas que puedan ayudar a evitar esta quiebra, ya sea medidas de orden práctico (ayudas económicas, vivienda, atención diurna, ayuda en casa, equipamientos del hogar, etc.) ya sea del ámbito psicológico (asesoramiento, consejo, redes de apoyo, etc.)

Más allá del objetivo de apoyar a las familias que lo necesitan, este artículo pide a los estados el reconocimiento de su responsabilidad de atender a los padres. Los servicios de carácter universal y sin ánimo de lucro son una garantía de esta responsabilidad del Estado hacia y en interés de los niños. Por otra parte, los servicios de carácter universal son a menudo la forma más efectiva de prevención, ya que las familias en riesgo no son excluidas de los servicios normalizados debido al estigma inherente o a causa de su desconocimiento del servicio o por sus dificultades a la hora de tramitar la solicitud.

Los servicios de atención y cuidado de los niños más pequeños como servicios de prevención de crianza inadecuada y de maltratos infantiles constituyen recursos eficaces de prevención primaria, entendiéndola como la actuación a través de servicios y recursos universales con el objetivo de mejorar la calidad de vida de todos los niños. En este sentido, se ha pronunciado la reciente aprobada Recomendación general núm. 13 del Comité de los Derechos del Niño, al recordar la obligación de los estados de eliminar la violencia contra los niños y la función importante que los servicios de prevención primaria tienen para evitar el maltrato en el seno de la familia. Así, en el artículo 46 de la Recomendación, relativo a la prevención, se insta a los gobiernos a la prevención proactiva y a la adopción de medidas de prevención primaria y secundaria como primordiales.

En cuanto la actuación preventiva secundaria, se trata de servicios y recursos dirigidos a grupos de población identificados como de riesgo (escuelas de padres y madres vinculadas al plan de intervención desde los servicios sociales, acompañamiento en la crianza de los hijos a domicilio para familias en riesgo, etc.).

El apoyo a las familias con carácter universal tiene múltiples posibilidades, mediante servicios de

carácter socio-educativo o asistencial, y tiene por objetivo la promoción de la parentalidad responsable y la prevención de las situaciones de desprotección infantil, a través del refuerzo del papel educador de la familia, la información y el asesoramiento a los padres, la formación y promoción del asociacionismo de padres y madres. Puede incluir servicios tan diversos como, por ejemplo, acción socio-educativa en medio abierto (centros abiertos, educadores de calle, actividades de verano); actividades deportivas; parvularios; centros de tiempo libre (ludotecas, etc.); casas de familia (de educación en la parentalidad); programas de atención social primaria, que incluyen prestaciones económicas, programas de atención familiar, de grupo y comunitaria, atención domiciliaria socio-educativa, atención a necesidades básicas (RMI, acceso a la vivienda, alimentación, vivienda protegida, etc.).

El apoyo a la familia también incluye los servicios que intervienen en caso de determinados conflictos graves de pareja con hijos comunes, lo cual se ve reflejado en la Ley 14/2010, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, que define en el artículo 102 como situación de riesgo cuando “el desarrollo y el bienestar de un niño o adolescente se ven limitados o perjudicados por cualquier circunstancia personal, social o familiar, siempre y cuando para la protección efectiva del niño o el adolescente no sea necesaria la separación del núcleo familiar”. Así, el artículo 102.f establece como situación de riesgo “el conflicto abierto y crónico entre los progenitores, separados o no, cuando anteponen sus necesidades a las del niño o adolescente”.

1.1. Responsabilidad parental y obligación de la Administración de apoyar

1.1.1. Apoyo a las familias con niños

Las dificultades para acceder a una vivienda digna, la falta de recursos y de capacidades de los padres en la crianza de los hijos, una red familiar y social débil o disfuncional, la prevalencia del abandono prematuro del sistema educativo entre los grupos de niños socialmente menos favorecidos, las desigualdades de acceso a las actividades educativas fuera del horario lectivo o la correlación entre problemas de salud mental y precariedad socio-económica son situaciones que impiden a muchos niños ejercer efectivamente estos derechos básicos si no reciben el apoyo del Estado.

Los programas y servicios de apoyo a los padres son numerosos en algunos municipios y en determinados barrios: espacios familiares, espacios de respiro,

espacios de juego para familias, servicios de apoyo a los abuelos acogedores, servicios de apoyo y acompañamiento terapéutico a las familias, actividades deportivas, actividades socio-educativas y de apoyo escolar, centros maternoinfantiles, centros de familia, centros abiertos, centros infantiles, grupos de padres y madres, ludotecas especializadas.

Estas posibilidades para los ciudadanos con hijos ayudan y forman a los padres y madres en el desempeño de su función y, a la vez, contribuyen al desarrollo de los niños. Asimismo, previenen una crianza inadecuada, negligente o maltratadora. Sin embargo, este tipo de servicios, generalmente de carácter universal, no está presente en todos los municipios y barrios.

Otro tipo de apoyo, más especializado y dirigido a familias con deficiencias en la crianza de los hijos, es la intervención de servicios sociales que hacen un plan de trabajo combinando servicios, prestaciones y acompañamiento personalizado en un itinerario personal y familiar, que incluye a menudo formación de padres y madres, atención al domicilio por parte de una trabajadora familiar, atención terapéutica en el centro de salud, etc.

Las ratios inadecuadas y la falta de especialización de los servicios sociales provocan una falta de apoyo a las familias en la crianza de los niños

No siempre es posible este tipo de intervención, más compleja pero que constituye un auténtico apoyo a las personas, principalmente debido a las ratios de trabajadores sociales y educadores sociales/ciudadano, alejadas de las de otros países europeos, que habitualmente no permiten establecer una relación profesional de acompañamiento suficiente para superar las situaciones de marginalidad y exclusión.

Otro factor que dificulta poder facilitar un apoyo a las familias con dificultades para criar a los hijos desde los servicios sociales, que en cierta forma está relacionado con las ratios inadecuadas, es la falta de especialización de los profesionales de los centros de servicios sociales. Si bien en una época los centros de servicios sociales se organizaron por áreas (maternoinfantil, gente de la tercera edad, personas con discapacidad, etc.), a menudo esta especialización ha dejado de existir.

Por lo tanto, los dos factores mencionados, la ratio inadecuada e insuficiente y la falta de especialización, además de la provisión insuficiente por parte de determinados municipios de servicios y prestaciones dirigidas a cubrir las carencias materiales básicas, dan como resultado la falta de apoyo suficiente a las familias, padres y madres, en la crianza de los niños.

En cuanto a las prestaciones económicas destinadas a la infancia en situación de precariedad económica, son a menudo insuficientes para garantizar que acceda todo el universo de niños. Además, se constata que las carencias en la gestión e información pueden comportar retrasos en el acceso o pérdida del derecho en algunos casos.

En el marco de las quejas recibidas, el Síndic insiste sobre la necesidad de hacer un mayor esfuerzo en ayudas por niño a cargo, en becas para el estudio o de comedor escolar, en ayudas para actividades extraescolares, en ayudas para niños con discapacidad, etc., así como en la provisión de oferta de guarderías, de formación profesional, de centros abiertos, de centros de salud mental infantiles y juveniles (CSMIJ), de centros de desarrollo infantil y atención primeriza (CDIAP), etc.

Respecto a las prestaciones económicas dirigidas a los niños, a través de los padres y madres, los principales problemas objeto de queja tienen que ver con la infradotación de los recursos y el bajo nivel de los umbrales de renta establecidos para el disfrute de la ayuda, circunstancias que provocan que familias con ingresos significativamente bajos no tengan acceso a ellas. En cuanto a las becas de comedor, el Síndic ha tenido quejas de familias que, pese a tener que destinar más del 10% de la renta familiar anual para el uso de este servicio, no han sido beneficiarias del mismo.

El Síndic recuerda que los poderes públicos están obligados a prestar una protección especial a la infancia, que las transferencias sociales, en provisión de servicios y en prestaciones económicas, conforman el instrumento básico para combatir el impacto de las carencias materiales y personales de los padres y madres, y que las restricciones presupuestarias no tendrían que afectar a la igualdad de oportunidades de los niños.

En este sentido, el Síndic de Greuges ha manifestado que la Administración debe conceder este apoyo a las familias que lo necesiten, y el reconocimiento de esta necesidad no debe estar condicionado al número de familias que tienen una situación económica más precaria, ni a la partida presupuestaria prevista, sino a las condiciones objetivas de vida de las familias. Por lo tanto, la partida presupuestaria debería ir en consonancia con la evolución de la precariedad

económica de las familias, de forma que, cuanto más aumenta el número de familias con necesidad objetiva de recibir ayuda, más aumente el gasto público en este concepto.

Las carencias de inversión pueden llegar a provocar que niños de familias en situación de precariedad económica sean derivados a servicios de protección de la infancia por presunto desamparo, cuando la precariedad económica de la familia podría ser atendida desde los servicios sociales de atención primaria en un contexto de mayor gasto público. Pese a que la privación material no debería ser un motivo para la adopción de medidas de protección que incluyan la atención de los niños en un recurso alternativo a su familia de origen, algunas quejas recibidas evidencian que ésta es una circunstancia que se produce.

Las prestaciones económicas destinadas a la infancia en situación de exclusión son insuficientes para garantizar el acceso a todos los niños que lo necesitan

En efecto, a menudo en las quejas recibidas en situaciones de desamparo se pone de manifiesto un apoyo insuficiente de la Administración, en algún caso respecto de la actuación de los servicios de atención social básica, por falta de acompañamiento personalizado, de intervención especializada o por la denegación de prestaciones y recursos. En algunos casos, la situación de precariedad económica se añade a otros factores que determinan la adopción de la medida de protección como supuestos que pertenecen al ámbito de la salud mental, de la adicción de sustancias tóxicas, de violencia intrafamiliar grave. En otros, se observa un largo y continuado trabajo de los servicios sociales de atención primaria y de otros servicios, aunque no se haya podido evitar el desamparo final.

En otras situaciones, sin embargo, sí se constata que las causas últimas de la separación de los hijos de sus padres son la falta de recursos personales, económicos, la inexistencia de red de apoyo familiar y social, entre otros, y se constata que si bien se les ha otorgado ayudas, éstas no han sido las adecuadas a las necesidades de la persona o familia, no se han enfocado a las carencias parentales para criar a los hijos de forma apropiada y no han permitido la superación de una situación que, con un mayor apoyo externo, habría podido resolverse.

1.1.2. Apoyo a familias con niños en el marco del sistema protector

Esta falta de acompañamiento y apoyo también se pone de manifiesto en las quejas de familias acogedoras que manifiestan no haber recibido el apoyo que necesitaban para la crianza de niños tutelados, ya sean o no familiares, después de la constitución del acogimiento. Según las quejas recibidas, los acogedores tienen la percepción de que les falta un apoyo y un acompañamiento suficientes de la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia (DGAIA) en el ejercicio de la guarda de los niños acogidos. Esta circunstancia no sólo dificulta el desarrollo de esta responsabilidad por parte de las familias acogedoras, sino que también revierte negativamente sobre la calidad del acogimiento, o sea, sobre la atención y cuidado que reciben los niños.

El Síndic ha solicitado ampliar el apoyo, la orientación y el acompañamiento a las familias acogedoras

Las ayudas disponibles en el caso de las familias acogedoras están organizadas en la prestación por niño acogido y en el apoyo psicosocial mediante el seguimiento del equipo técnico correspondiente (dependiendo de si se trata de un acogimiento familiar en familia extensa o ajena). A la práctica, el apoyo psicosocial del que disponen las familias, tanto las biológicas antes de la medida de protección, como las acogedoras una vez se ha tomado la medida, suele estar muy por debajo de las necesidades de las personas y familias, especialmente en el caso de los acogimientos parentales, cuya responsabilidad se depositó en los equipos de atención a la infancia y adolescencia (EAIA), ya saturados antes de este nuevo encargo.

Las quejas de los acogedores hacen referencia a cuestiones comunes con respecto a una información insuficiente relativa al acogimiento, a la duración prevista, al procedimiento administrativo de desamparo, a los derechos de los padres, al ejercicio de la guarda en un niño tutelado, y a las ayudas y prestaciones a las que tienen derecho. Más allá de la información, también se refieren a la falta de asesoramiento y de apoyo psicológico y educativo ante conductas de confrontación de los niños acogidos y de los problemas relacionales con los padres. Otras cuestiones tienen que ver con elementos procedimentales, como, por ejemplo, el retraso en la resolución administrativa por la que se les otorga la guarda de los niños y la notificación correspondiente

a los acogedores, y con la excesiva burocratización para la autorización de salidas. Asimismo, hacen referencia a la rigidez en el establecimiento de los regímenes de visita con los padres, horarios inadecuados o inconvenientes por las jornadas escolares de los niños y laborales de los acogedores. Finalmente, también se denuncian carencias en la implicación en el proceso de admisión de alumnos para la escolarización adecuada e inmediata de los niños acogidos.

Estas situaciones, a menudo percibidas como falta de confianza por parte de la Administración, en ocasiones desembocan en renuncias a los acogimientos por falta de apoyo. En este sentido, en algunos casos puede pensarse que, si lo hubiesen recibido, tal vez los niños no habrían tenido que irse de casa de los acogedores y volver a un centro. En cuanto a las familias de los niños, en el periodo previo a la adopción de las medidas de protección, hay que considerar el coste personal, psicológico y económico del apoyo que actualmente se facilita.

El Síndic ha insistido, como hizo en el informe *La protección de la infancia en situación de alto riesgo social en Cataluña*, en la necesidad de que la Administración haga los máximos esfuerzos para compensar las dificultades y los problemas derivados de las situaciones familiares a los niños que tiene bajo tutela y que amplíe el apoyo, la orientación y el acompañamiento a las familias acogedoras.

1.1.3. Servicios dirigidos a garantizar los derechos de los niños en caso de separaciones conflictivas

La importancia de la mediación en caso de conflictos familiares

Como se ha puesto de manifiesto, la legislación de infancia considera algunas situaciones de conflictividad de determinadas rupturas de parejas con hijos en común como una posible situación de riesgo.

Se continúa recibiendo un número importante de quejas y consultas de familiares que están en desacuerdo, por diferentes razones, con la situación en la que tienen que vivir los niños o adolescentes, directa o indirectamente a su cargo, durante o después de la ruptura conflictiva de la pareja de sus padres. Con mucha frecuencia, se trata de asuntos en los que el Síndic tiene poco margen de actuación por las funciones que tiene legalmente atribuidas, ya que la actuación de los jueces y fiscales en ejercicio de sus funciones está excluida de su ámbito de competencias. A pesar de esta circunstancia, en el Síndic se estudia

el caso, y se escucha y se orienta a la persona interesada para que reciba el asesoramiento jurídico necesario sobre los mecanismos legales para poder vehicular su pretensión. También, hay determinados casos que se trasladan y en los que se solicita la colaboración de la Fiscalía Superior de Cataluña, puesto que la Fiscalía tiene atribuidas funciones específicas en cuanto a los niños y su intervención es preceptiva en los procesos que les afecten.

En muchos casos, se comprueba que no se dan las respuestas adecuadas para evitar algunas situaciones que afectan a los niños implicados. Se trata de situaciones de sufrimiento de menores que emergen en todo tipo de contextos familiares, para las cuales la vía judicial no es siempre la solución más efectiva y obliga a pensar en nuevas formas de prevenir, acompañar y proteger a los niños. En este sentido, el Síndic considera muy conveniente que las administraciones y las instancias judiciales potencien la cultura del acuerdo, tiendan a facilitar los pactos entre los miembros de la pareja y a preservar la comunicación entre las partes, en interés superior de los menores.

Las administraciones deben potenciar el acuerdo y la mediación entre los miembros de la pareja en interés superior de los menores

La Ley 1/2001, de 15 de marzo, de Mediación Familiar de Cataluña, instaura la mediación basada en el principio de voluntariedad, según el cual las partes son tan libres de acogerse a la mediación o no, como de desistir de la misma en cualquier momento.

La ley mencionada tiene como objetivo regular la mediación familiar como medida de apoyo a la familia y como método de resolución de conflictos para evitar la apertura de procedimientos judiciales de carácter contencioso y poner fin a los ya iniciados o reducir su alcance.

Garantías en el funcionamiento de los puntos de encuentro

El Síndic ha tenido ocasión de ocuparse de diferentes problemáticas con relación al servicio de punto de encuentro, en referencia a las funciones asignadas a esta tipología de servicio, al retraso en la asignación de un punto de encuentro y la afectación al régimen de visitas y a las condiciones en las que se llevan a término estas visitas.

El Síndic hizo llegar a la Administración la necesidad imprescindible de regular este servicio a través de una norma jurídica de alcance general que asegurase la obligatoriedad de las condiciones de prestación de dicho tipo de servicio, que deben garantizar la calidad de la intervención y el respeto a los derechos de los usuarios, en especial de los niños. Recientemente, tuvo acceso al borrador de decreto que contiene esta regulación y ha podido analizar su contenido.

Es conveniente recordar la delicada y complicada función de los puntos de encuentro como servicio destinado a atender y prevenir, en un lugar neutral y transitorio, en presencia de personal cualificado, la problemática surgida en los procesos de conflictividad familiar y, en concreto, en el cumplimiento del régimen de visitas de los hijos e hijas establecido para los supuestos de separación o de divorcio de los progenitores o para los supuestos de ejercicio de la tutela por parte de la Administración pública, con la finalidad de asegurar la protección de menores de edad.

Por esta razón, el Síndic formuló al Departamento de Bienestar Social y Familia unas consideraciones y unas sugerencias, que, en parte, se aceptaron. Entre otros, destaca la aceptación de las sugerencias relativas al apoyo jurídico, a la formación y experiencia especializada en el trabajo con familias y niños de los profesionales, a la capacitación específica en relación con el abordaje de la violencia y a la persona coordinadora que organiza y supervisa el funcionamiento general del recurso. Con todo, volviendo a recalcar la difícil función técnica que se desempeña en los puntos de encuentro, el Síndic sugirió la inclusión y determinación en el proyecto de decreto de los años mínimos de experiencia que debía tener cada profesional que trabajaba, así como la formación continuada que debía seguir, cuestiones que no se han incluido.

Hay que regular la supervisión y el seguimiento periódico del funcionamiento de los servicios de puntos de encuentro

Además, con la finalidad de asegurar un trabajo que garantice el interés superior de los niños y adolescentes, y evitar que puedan producirse actuaciones técnicas que se extralimiten en las funciones atribuidas, el Síndic sugirió que se regulase de forma detallada una supervisión y un seguimiento periódico del funcionamiento

técnico y una coordinación periódica por parte de la entidad gestora y por parte de los servicios centrales de los servicios de puntos de encuentro, así como a través del estudio de calidad del funcionamiento de estos servicios.

Recientemente, el Síndic ha recibido el informe de respuesta relativo a la actuación de oficio 2542/2010, abierta para analizar diferentes aspectos referidos a los servicios de puntos de encuentro.

De acuerdo con la sugerencia del Síndic, la respuesta recibida pone de manifiesto la regulación de estos servicios mediante el Decreto 357/2011, de 21 de junio, de los Servicios Técnicos de Punto de Encuentro.

El Síndic considera que la regulación de dicho tipo de servicio es un avance para asegurar la obligatoriedad de las condiciones de prestación y garantizar la calidad de la intervención y el respeto de los derechos de los usuarios, especialmente de los niños.

Sobre este punto, el Síndic ya señaló que en el proyecto de decreto observaba la falta de un capítulo dedicado a regular y especificar el seguimiento, la coordinación y la supervisión de los servicios técnicos de punto de encuentro. Esta cuestión es particularmente relevante, ya que el Departamento de Bienestar Social y Familia debe garantizar que los servicios técnicos de punto de encuentro trabajan en beneficio de los niños, con la supervisión, el control y la vigilancia del cumplimiento de las funciones que tienen encomendadas. En esta línea, el Síndic sugirió valorar si la supervisión de los servicios técnicos de punto de encuentro era suficiente y adecuada para poder garantizar el cumplimiento de sus funciones, punto sobre el cual no se ha incluido el posicionamiento del Departamento de Bienestar Social y Familia a la respuesta recibida.

La Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, firmada el 20 de noviembre de 1989, y ratificada por el Estado español el 30 de noviembre de 1990, determina en el apartado tercero del artículo 3 que “los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes,

especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada”.

Por ello, pese a que el artículo 31 del Decreto 357/2011 establece que los servicios técnicos de punto de encuentro están sujetos a las normas de inspección y al régimen sancionador que prevé el título IX de la Ley 12/2007, de Servicios Sociales, el Síndic se ha vuelto a dirigir al Departamento de Bienestar Social y Familia para reiterarle la necesidad de que se desarrolle en detalle el seguimiento y la supervisión necesarias, que se establezca qué tipo de supervisión debe hacerse del funcionamiento de estos servicios, con qué periodicidad, y qué órgano administrativo y qué profesionales deben llevarla a cabo, a fin de evitar que puedan producirse actuaciones que se extralimiten en las funciones atribuidas, con un seguimiento intenso y una coordinación periódica por parte de la entidad gestora y por parte de los servicios centrales, y a través del estudio de calidad del funcionamiento de estos servicios.

El Síndic está a la espera de recibir la respuesta relativa al posicionamiento del Departamento de Bienestar Social y Familia sobre esta cuestión.

1.2. Promoción de la conciliación de la vida laboral y familiar

En cuanto a la posibilidad de conciliar la vida laboral y familiar, los apartados correspondientes a los artículos 28 y 29, sobre el derecho a la educación, tratan en profundidad la promoción de la escolarización pública de cero a tres años y el impacto que tiene, tanto en los niños como en las familias.

Asimismo, en los artículos 28 y 29 se analizan de forma exhaustiva los servicios de comedor y transporte escolar, fundamentales para la conciliación, tanto en lo que se refiere a su regulación como a las condiciones de acceso.

Otra cuestión de gran trascendencia en este ámbito tiene que ver con la igualdad de oportunidades en el acceso a las actividades de ocio, que se trata en el artículo 31, sobre el derecho al juego, así como en el apartado relativo a la atención educativa inclusiva, correspondiente al artículo 23, sobre los derechos de los niños con discapacidad.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES SOBRE LAS OBLIGACIONES COMUNES DE LOS PADRES Y LA ASISTENCIA DEL ESTADO EN EL DESARROLLO DEL NIÑO

El apoyo y el acompañamiento a las familias por parte de la Administración

- Incrementar el apoyo económico a las familias (como, por ejemplo, en ayudas por niño a cargo, en becas por estudio o de comedor, en ayudas para actividades extra-escolares, en ayudas para niños con discapacidad, etc.), de acuerdo con sus necesidades y no sólo de acuerdo con criterios de disponibilidad presupuestaria.
- Ampliar y diversificar los servicios de apoyo a la familia en la crianza y educación de los niños, mediante plazas en guarderías, creación de centros abiertos y espacios familiares, escuelas de padres y madres, ludotecas especializadas, etc.
- Extender la atención al desarrollo primerizo y a la salud mental de los niños, según las necesidades detectadas, a través de los centros de salud mental infanto-juvenil (CSMIJ) o los centros de desarrollo y atención precoz (CDIAP).
- Ampliar el apoyo y el acompañamiento que se da a las familias de los niños tutelados por la Administración.
- Fortalecer el apoyo y acompañamiento a las familias acogedoras de niños tutelados por la Administración pública.

Servicios dirigidos a garantizar los derechos de los niños en caso de separaciones conflictivas

- Potenciar mecanismos de mediación para que se tienda a facilitar los pactos y la comunicación entre los miembros de la pareja en interés superior de los niños y adolescentes afectados.
- Crear canales y circuitos de escucha de los niños y niñas para que sean tenidos en cuenta cuando un análisis individual indique que son capaces de formarse un juicio propio.
- Asegurar la formación de los profesionales que trabajan con los niños, de forma que tengan las herramientas adecuadas para evaluar individualmente su capacidad, y que los procedimientos y los espacios sean accesibles y adecuados a los niños.
- Desarrollar la supervisión y el seguimiento periódico de los servicios de puntos de encuentro, con la finalidad de asegurar un trabajo que garantice el interés superior de los niños y adolescentes.

2. Protección contra toda forma de violencia (art. 19)

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo.

2. Esas medidas de protección deberían comprender, según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial.

Este artículo pone al niño en el mismo nivel que cualquier ser humano en el derecho a la protección de su integridad física, psíquica y sexual ante maltratos por parte de los padres o guardadores legales, y obliga al Estado a intervenir adoptando medidas de protección para evitarlo. También incluye a la familia en las medidas de apoyo para la protección.

Para hacer posible la protección del niño ante los maltratos, el apartado segundo del artículo 19 pide el establecimiento de procedimientos para la identificación, la elaboración de informes, la denuncia, etc. como mecanismos para hacer efectivo este derecho, y también que las instituciones, los servicios y los recursos que atienden a los niños adopten medidas en cuanto a la organización del servicio, el número y la formación de personal, entre otros, para asegurar el cumplimiento de este derecho.

El artículo 19 de la Convención ha sido recientemente objeto de una recomendación general del Comité de Derechos del Niño (núm. 13, 2011), motivada por la extensión y la virulencia de la violencia ejercida hacia los niños, en la cual se revisan y se concretan los principios fundamentales de este derecho, las definiciones, las obligaciones de los estados ante la violencia a los niños y en cada fase del proceso de intervención, así como las consecuencias de la violencia en las vidas de los niños maltratados. Esta recomendación es especialmente relevante por el énfasis reiterado que pone en el deber del Estado de asumir sus obligaciones para el cumplimiento de este artículo y de adoptar medidas de prevención primaria, mecanismos de supervisión de los establecimientos y servicios de atención a los niños, para prevenir y eliminar cualquier forma de violencia

hacia los niños, incluida la negligencia en la cobertura de sus necesidades. La mencionada recomendación también reafirma que la aplicación del artículo 19 requiere la cooperación entre las instituciones nacionales, regionales e internacionales de derechos humanos.

Este apartado se complementa con los siguientes epígrafes de este informe:

- Interés superior del niño (art. 3): página 13
- Derechos de los niños privados del entorno familiar (art. 20): página 46

2.1. La obligación de las administraciones de adoptar medidas de detección, de prevención e intervención en caso de maltratos

2.1.1. Corresponsabilidad de los servicios de bienestar y herramientas de apoyo para la protección

La nueva Ley de infancia contiene una referencia a la responsabilidad de todos los ciudadanos para la protección de los niños ante los maltratos, en el artículo 75, sobre la promoción y sensibilización ciudadana, así como respecto a la coordinación: “El sistema de servicios sociales debe fundamentarse en la actuación coordinada entre los diferentes sistemas de bienestar social, que incluyen la educación, la salud, las pensiones, [...] con la finalidad de establecer actuaciones coherentes y programas de actuación conjuntos”.

La legislación hace referencia a la obligación legal que tienen atribuida todos los profesionales relacionados con la infancia de informar sobre las situaciones de maltrato de que tengan conocimiento a la autoridad judicial o al organismo competente, establecida en el artículo 2.3 de la Ley 37/1991, de 30 de diciembre, sobre Medidas de Protección de los Menores Desamparados y de la Adopción.

En sentido similar, la Ley de Enjuiciamiento Criminal establece en el artículo 262 que todo profesional que por razón del ejercicio de su profesión tenga conocimiento de algún delito tiene la obligación de denunciarlo inmediatamente al Ministerio Fiscal, al juez de instrucción o al funcionario de policía más próximo si se trata de un delito flagrante. El incumplimiento de esta obligación profesional puede dar lugar a responsabilidades administrativas e incluso penales. Ésta es una obligación legal de una gran trascendencia para la protección de los niños, que incumbe a todos los profesionales y que no parece

aún suficientemente conocida o, cuando menos, bastante interiorizada como un deber inherente a la profesión que se ejerce.

En ocasiones, los ciudadanos, los profesionales o los servicios no son conscientes de su papel en la protección de los niños, de sus posibilidades y de sus responsabilidades en este campo. No ha sido hasta recientemente que se ha ido tomando conciencia de la corresponsabilidad en la intervención protectora de los maltratos infantiles desde la sociedad en general, y desde ámbitos no pertenecientes al sistema de servicios sociales o de protección de la infancia, y se constata, con todo, la necesidad de concienciar y formar más a los diferentes profesionales de todos los servicios de atención a las personas.

Los signos de maltrato sólo pueden observarse en los espacios de vida del niño. En la pequeña infancia, la guardería es un lugar privilegiado desde el cual detectar y abordar las situaciones familiares que se encuentran en la raíz de los signos de malestar o sufrimiento del niño. Si el niño no va a la guardería, otros programas como, por ejemplo, las escuelas de madres y padres, los programas Recién Nacido de los centros cívicos o de los servicios sociales o de los CAP constituyen también observatorios privilegiados desde los cuales pueden identificarse las señales.

Debe supervisarse y actualizarse el conocimiento de los profesionales sobre los indicadores de alto riesgo social recién nacidos y niños pequeños

Para poder actuar acertadamente en situaciones de negligencia y de maltrato infantil hay que estar preparado en conocimientos y en habilidades, respecto a las necesidades y los derechos de los niños y de los adolescentes, y sobre los indicadores de riesgo y de alto riesgo infantil. El Síndic ha insistido en diferentes resoluciones sobre la necesidad de ofrecer formación sobre factores y sobre indicadores de alto riesgo social a los maestros, y ha recordado en diferentes ocasiones la necesidad de supervisar y actualizar el conocimiento de los profesionales sobre esta cuestión y el hecho de que se garantice la solicitud de asesoramiento a los EAIA en todos los casos de recién nacidos y niños pequeños en alto riesgo.

El propio Protocolo marco de actuación en casos de maltratos y abusos sexuales a niños hace referencia a la necesidad del compromiso institucional de todas las administraciones implicadas en la protección de la infancia, compromiso asumido en su día por todas las administraciones firmantes del Protocolo.

En el análisis de la detección, la prevención y la intervención en caso de maltratos, el Síndic parte del análisis de tres elementos sustanciales: la organización y la infraestructura del sistema de protección para asegurar la protección de los niños ante el maltrato, que incluye tanto la suficiencia de recursos como los procedimientos de protección; la formación y preparación del personal que hace posible la protección cuando es necesaria y para asegurar que se interviene de una manera adecuada que evite la doble victimización de los niños afectados; y el cumplimiento del Protocolo marco de actuación en casos de maltrato grave y abuso sexual infantil y de los protocolos territoriales y sectoriales.

Tal y como se puso de manifiesto en el informe sobre *La protección de la infancia en situación de alto riesgo*, las instituciones, los servicios y los profesionales del sistema de bienestar que tratan a los niños son los agentes fundamentales que pueden detectar los primeros indicios de una crianza inadecuada, de carencias en su atención o de maltratos de cualquier tipo.

Determinadas situaciones de maltrato infantil requieren una intervención inmediata y el sistema protector debe asegurar que se activan los mecanismos para esclarecer con celeridad si peligra la integridad física o sexual de los niños.

En este apartado, hay que hacer referencia a una herramienta de gran trascendencia para el estudio del riesgo y del maltrato infantil que recoge la Ley de infancia: el RUMI (registro unificado de maltratos infantiles). Este registro fue creado por la Orden ASC/276/2007, de 18 de julio, de Creación del Fichero Unificado de Maltrato Infantil, y recogido por la Ley. En su día significó la incorporación de Cataluña a la iniciativa de la Red Europea de Observatorios Nacionales de Infancia (European Network of National Observatories on Childhood), que en el año 1999 puso en marcha una iniciativa para desarrollar una recopilación estadística de los maltratos infantiles mediante los sistemas nacionales de estadística de cada estado.

La implantación de esta herramienta llevó a valorar la posibilidad de que el mismo sistema también pudiese convertirse en un instrumento de consulta de

situaciones de posible maltrato, reales o simuladas, mediante una valoración del riesgo detectado. Esta propuesta, en la que se está trabajando en las últimas fases del proyecto, ha dado lugar al simulador del módulo de apoyo a la gestión del riesgo (MSGR), un sistema de valoración del riesgo totalmente novedoso en el ámbito europeo: los indicadores se han transformado en observaciones aportadas por la persona que presencia aquella situación, con las que el sistema elabora una respuesta que incluye valoraciones en cuanto al riesgo, a la tipología de maltrato detectada y al riesgo de producirse nuevos episodios de maltrato. Con esta información, el sistema también recomienda a la persona usuaria cuál es la acción más adecuada a llevar a cabo.

Este módulo de simulaciones permite al ciudadano obtener ayuda del sistema sobre un caso real o ficticio de maltrato infantil. El acceso es libre y sólo es necesario que se introduzcan los datos para que resulte una valoración y una recomendación sobre qué hay que hacer. La lista de observaciones del sistema, en un documento aparte, constituye, asimismo, una lista de indicadores, cuyo conocimiento aporta una formación imprescindible en la intervención con niños y familias en todos los ámbitos.

Así, el Síndic quiere remarcar la valoración positiva que hace de esta iniciativa porque entiende que será de gran utilidad para los profesionales de los ámbitos de los servicios sociales, de la educación, del ocio y de la salud, en la valoración del maltrato o del riesgo de ser maltratado en el que se encuentra un niño. Asimismo, resulta una importante herramienta pedagógica de prevención, difusión, formación, identificación y sensibilización para todos los ciudadanos, respecto de lo que es el maltrato infantil.

Si bien esta herramienta significa un avance, también se ha constatado, a través de las quejas recibidas y las entrevistas con profesionales, la preocupación sobre determinados servicios de bienestar, especialmente los educativos y sanitarios, que exponen las dificultades para que todos los profesionales implicados sigan los protocolos establecidos, especialmente en la intervención en determinados núcleos familiares, para proteger a los niños.

Así, algunas quejas ponen de relieve una excesiva pasividad de la institución escolar ante los indicios en alumnos de situaciones de maltrato o abuso, tanto en las fases de detección como en la gestión de las situaciones de conflicto una vez detectado el caso. En otros casos planteados ante el Síndic, se reflejan disfunciones y dificultades en la coordinación entre escuela y servicios de protección o hay una observación insuficiente de las señales de alerta en el caso de alumnos pequeños, o bien una interpretación errónea

de los indicadores detectados, por falta de conocimientos o por coordinación insuficiente con los equipos de atención a la infancia y adolescencia.

El Síndic ha insistido en diferentes resoluciones sobre la necesidad de ofrecer formación sobre factores y sobre indicadores de alto riesgo social a los maestros, y ha recomendado la necesidad de supervisar y actualizar el conocimiento de los profesionales sobre esta cuestión y de garantizar la solicitud de asesoramiento a los EAIA en todos los casos de recién nacidos y niños pequeños en alto riesgo.

2.1.2. Protocolos de coordinación de los servicios de bienestar para la protección de la infancia

Uno de los factores más importantes que dificultan una buena protección de la infancia en riesgo se deriva de los problemas de coordinación de los diversos servicios públicos que intervienen en el bienestar de los niños. Esta coordinación es básica en todas las etapas del proceso de protección, pero, sin duda, es un aspecto central para garantizar la eficacia de la detección y el despliegue de las primeras acciones protectoras de los niños en riesgo.

La falta de protocolo bilateral de los departamentos de Bienestar y Familia y Enseñanza es una carencia importante para detectar el maltrato infantil

La coordinación y el trabajo en red entre los diferentes equipos y servicios es un requisito fundamental para la eficacia de la intervención protectora. En determinadas áreas geográficas esta práctica se está aplicando desde hace tiempo mediante la elaboración de un protocolo territorial, pero esta forma de intervenir no se ha extendido a todo el territorio de Cataluña, por lo que es necesario que la administración competente en protección de los niños establezca la obligatoriedad de intervenir y de trabajar de acuerdo con este tipo de protocolos. Cabe recordar y valorar de forma positiva el Protocolo marco de actuaciones en caso de abusos y otros maltratos graves a menores, impulsado por el Síndic de Greuges en 2006. Pese al liderazgo que debe ejercer la administración competente en materia de protección de los menores de edad (en Cataluña, la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia, DGAIA) se requiere la implicación efectiva de todas las administraciones públicas con competencias en el ámbito de la atención a la infancia.

Aparte de sus recomendaciones en quejas y expedientes concretos, en el informe *La protección de la infancia en riesgo en Cataluña*, el Síndic recomendó, entre otros:

- Impulsar protocolos bilaterales de actuación en casos de maltratos infantiles entre departamentos y servicios en la línea del Protocolo clínico-asistencial y en coherencia con el Protocolo marco de 2006.
- Establecer protocolos territoriales en el ámbito de Cataluña, consensuados por representantes de todas las administraciones implicadas.
- Crear mesas sectoriales de atención a la infancia, en las que participen representantes de todos los servicios del territorio que trabajan con los niños.
- Ofrecer formación especializada sobre las situaciones de maltrato y de desprotección infantil a los equipos y profesionales de los servicios de atención social primaria, de atención básica de salud, de los centros escolares y de los servicios educativos y de tiempo libre, para asegurar la capacidad de detección del maltrato y las acciones para proteger a los niños que lo sufren.

Dada la persistencia de los problemas señalados, el Síndic ha abierto una actuación de oficio de seguimiento de las recomendaciones y sugerencias formuladas en el informe con relación a los protocolos bilaterales entre el Departamento de Bienestar Social y Familia con el Departamento de Enseñanza; a la aplicación del protocolo DGAIA-Salud, y la promoción y el apoyo de la DGAIA a los municipios y los consejos comarcales para la elaboración de los protocolos territoriales; y al desarrollo de las mesas sectoriales establecidas por la nueva Ley 14/2010, de los Derechos y las Oportunidades en la Infancia y la Adolescencia.

Sobre estos aspectos, el Síndic ha sido informado de diferentes avances.

Sobre el Protocolo bilateral del Departamento de Bienestar Social y Familia con el Departamento de Salud, el Protocolo clínico-asistencial, el Departamento informa que se han puesto en marcha diferentes órganos de seguimiento de las notificaciones hospitalarias de la aplicación del protocolo bilateral:

- La Comisión General, que tiene las funciones de detectar los puntos fuertes y débiles del programa de maltrato infantil y de aportar posibles propuestas de mejora en lo que concierne a los puntos débiles detectados.
- La Subcomisión Directiva, que debe dar la conformidad a las propuestas consensuadas de la Comisión General.

- La Subcomisión Técnica, que supervisa que las propuestas acordadas se lleven a cabo en el territorio.

Estos órganos colegiados, con la presencia de las administraciones implicadas y del resto de agentes, hacen un seguimiento de los indicadores consensuados, marcan directrices y las implantan en el territorio.

Los indicadores sobre el proceso de implantación incluyen los indicadores de cobertura del programa de maltrato infantil: número de hospitales materno-infantiles de la Red Hospitalaria de Utilización Pública (XHUP), número de notificaciones vía aplicación informática RUMI Hospitales respecto de las recibidas por vía telefónica en las regiones sanitarias. Los datos de seguimiento del protocolo más significativos son que los 40 hospitales materno-infantiles integrados en la XHUP tienen acceso al RUMI; que se han llevado a cabo el 100% de las jornadas de formación planificadas; que la proporción de notificaciones vía aplicación informática RUMI con respecto a otros canales de la DGAIA ha aumentado en los últimos años, hasta superar el 50%.

En cuanto al protocolo bilateral con la Administración educativa, relativo a las actuaciones ante los maltratos infantiles graves y los abusos sexuales en Cataluña, el Síndic ha sido informado de que se está tramitando con el Departamento de Enseñanza. La preparación de este protocolo bilateral se está llevando a cabo desde hace muchos años. Han existido diferentes borradores, pero no se ha llegado nunca a un acuerdo entre los dos departamentos, hecho especialmente grave teniendo en cuenta que los niños están en la escuela toda la jornada, que los profesionales de la educación son a menudo los primeros adultos que pueden observar signos de maltrato o de negligencia en los alumnos y que a veces ningún otro adulto puede conocer la situación de desprotección en la que vive el niño.

El Síndic insiste en que la falta de protocolo bilateral del Departamento de Bienestar Social y Familia y el Departamento de Enseñanza es actualmente una carencia grave en la detección del maltrato y el abuso infantil en Cataluña.

En cuanto al desarrollo de las mesas sectoriales establecido en la Ley 14/2010, de los Derechos y las Oportunidades en la Infancia y la Adolescencia, el Departamento de Bienestar Social y Familia manifiesta que se está trabajando en ello, por lo que el Síndic le ha solicitado que le informe sobre los trabajos preparatorios de la elaboración del informe.

2.1.3. Algunas carencias del sistema protector para la protección inmediata de la infancia en riesgo

Como se ya expuso en el informe *La protección de la infancia en situación de alto riesgo social en Cataluña* (2009), la protección de los niños no puede desligarse de las políticas de prevención y de dimensión comunitaria, atribuidas mayoritariamente a la Administración local, la cual tiene asignadas funciones específicas que afectan a la detección del riesgo.

El artículo 5 de la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios Sociales, establece de forma expresa que “las políticas de servicios sociales deben actuar sobre las causas de los problemas sociales y deben priorizar las acciones preventivas y el enfoque comunitario de las intervenciones sociales”. Entre las funciones asignadas está: “a) detectar las situaciones de necesidad personal, familiar y comunitaria en su ámbito territorial; [...] g) Intervenir en los núcleos familiares o convivenciales en situación de riesgo social, especialmente si hay menores; [...]n) Aplicar protocolos de prevención y de atención ante maltratos [...]”

Así, el sistema protector debe asegurar la protección de los niños y de los adolescentes ante los maltratos, y debe hacerlo con la colaboración de los otros servicios de bienestar. Sin embargo, es el sistema de protección el que debe activar mecanismos para esclarecer con celeridad si peligra la integridad física o sexual de los niños.

El sistema protector debe asegurar la protección de los niños ante los maltratos con la colaboración del resto de servicios de bienestar

Uno de estos mecanismos es el que debe atender las situaciones que requieren que el niño maltratado salga del núcleo en el que vive porque es altamente probable que vuelva a recibir el maltrato que se le ha infligido, como en el caso del abuso sexual intrafamiliar y del maltrato físico.

Una vez confirmado e identificado el perpetrador como un miembro del núcleo familiar y residente en el mismo domicilio, y si no hay ninguna orden judicial ni detención policial al respecto, la DGAIA debe iniciar las actuaciones de protección.

La acción inmediata motivada por esta situación es la asunción de la tutela del niño y el traslado de este niño a un lugar seguro: familia de acogida de urgencia y diagnóstico, centro de acogida o centro residencial, según las circunstancias.

El derecho del niño a ser protegido implica el cumplimiento de unos requisitos mínimos de atención y de gestión de las situaciones de urgencia por maltrato o por situaciones que evidencian un alto riesgo de sufrirlo, entre los cuales: a) un primer estudio y propuesta de medida y recurso por un equipo especializado y encargado de esta función; b) la supervisión de la DGAIA de las propuestas; c) y la disponibilidad del recurso. A partir de las quejas recibidas y de las actuaciones de oficio relativas a la atención inmediata para la protección de un niño o de un adolescente, el Síndic ha podido observar algunas disfunciones, especialmente desde que desapareció el servicio de urgencias.

Se detectan intervalos excesivos entre la propuesta de desamparo y la asignación definitiva del recurso

Justamente para dar respuesta a las situaciones de emergencia en el ámbito hospitalario, se crearon los equipos de valoración de maltratos infantiles (EVAMI), formados por médicos, psicólogos y trabajadores sociales, con la función de asesorar y valorar, conjuntamente con el centro hospitalario, los casos de maltrato o de sospecha grave que existieran. La activación de estos equipos fue progresiva y fue necesario un cierto tiempo para que fuesen conocidos por todas las instancias de los hospitales y para que se tuvieran en cuenta para la valoración de todos los casos de presuntos maltratos infantiles que había.

Por otra parte, la Unidad de Detección y Prevención de los Maltratos Infantiles (UDEPMI), con funciones de atención telefónica y por otros medios, la atención de consultas sobre situaciones de alto riesgo y de maltrato infantil, la clasificación y derivación de los casos para la intervención inmediata o la valoración prevista en función de la urgencia, ha llenado un vacío en la atención inmediata.

Con todo, el Síndic se hace eco de la consideración de los profesionales de que estos dos servicios no llenan el vacío dejado por el servicio de urgencias y que, en ocasiones, el asesoramiento y la información telefónica no siempre dan respuesta suficiente a las situaciones que se presentan.

Finalmente, otros obstáculos para la protección inmediata en el sistema actual de protección son:

- el tiempo de espera para estudiar las situaciones de presunto maltrato cuando llegan a los EAIA, si no son consideradas urgentes, a menudo explicable por el exceso del número de casos que deben atender los profesionales;
- el alargamiento del estudio de la situación personal y familiar de los niños, que puede mantenerlos en una situación de falta de recurso adecuado, de negligencia en la cobertura de sus necesidades o de víctima de maltratos.
- El tiempo de espera para disponer del recurso propuesto, en el que el niño se mantiene en el núcleo familiar, en la misma situación o peor que en la que estaba cuando se hizo la propuesta de desamparo: el intervalo excesivo entre la formulación de una propuesta de desamparo y la asignación definitiva del recurso.

2.1.4. La protección contra los maltratos en el ámbito escolar

La protección contra el maltrato o el trato inadecuado del personal al servicio de los centros educativos

El derecho del niño a ser protegido que recoge el artículo 19 se extiende no sólo a los progenitores, sino a cualquier persona que lo tenga a su cargo. En este sentido, la protección abarca aquello que sucede dentro de la familia, pero también otros espacios donde transcurre la vida de los niños, como los guarderías, los centros educativos, los centros de acogida y residenciales, los centros donde tiene lugar el cumplimiento de medidas judiciales o los establecimientos de tratamiento, salud mental o dirigidos a niños con discapacidad.

En el caso de los guarderías y los centros educativos, el derecho a ser protegido ante cualquier forma de maltrato se relaciona con la previsión que también contiene el artículo 28.2, en el sentido de que los estados miembros deben tomar las medidas adecuadas para asegurar que la disciplina escolar sea administrada de forma compatible con la dignidad humana del niño y de conformidad con la Convención.

Hay que recordar que la Ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación (LEC), reconoce en el artículo 21 el derecho de los alumnos a disfrutar de una convivencia respetuosa y pacífica, y el Decreto 279/2006, de 4 de julio, por el que se regulan los derechos y deberes del alumnado de los centros docentes, reconoce al alumnado el derecho a su dignidad personal y a la protección contra toda agresión física, emocional o moral.

En el caso de las guarderías, el Decreto 282/2006, de 4 de julio, por el que se regulan el primer ciclo de la educación infantil y los requisitos de los centros, establece que en este ciclo educativo se atienden especialmente las necesidades básicas de orden biológico, psicológico, emocional, afectivo, intelectual, lúdico y social de los niños.

La Inspección de Educación tiene entre los objetivos asignados asegurar la aplicación del ordenamiento y garantizar el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes que se derivan (artículo 177 de la LEC). Las funciones de la Inspección se refieren no sólo a la normativa vigente en el ámbito educativo, sino también, y especialmente, a los derechos que contiene la Convención sobre los Derechos del Niño, de forma que no sólo se tengan en cuenta los concernientes al derecho a la educación en sentido estricto. De hecho, la Ley 12/2009, de Educación, establece que los centros deben asegurarse que los miembros de la comunidad escolar conozcan la Convención (artículo 30) y se considera al director o directora de los centros públicos autoridad competente para defender el interés superior del niño.

En la prevención de los maltratos en el ámbito educativo es especialmente importante la función de supervisión profesional de la Inspección educativa

De acuerdo con esta regulación, determinadas actuaciones que se plantean en el Síndic, sin poder ser consideradas reprochables desde un punto de vista penal, pueden ser incompatibles con el pleno reconocimiento de estos derechos y con el cumplimiento de los principios y objetivos del primer ciclo de educación infantil. En este ámbito, resulta de una relevancia especial la formación de los profesionales, pero también muy especialmente una supervisión profesional adecuada, que en el caso de centros docentes y guarderías tiene atribuida la Inspección educativa.

En el caso de guarderías, el Síndic considera que ante la existencia de denuncias o quejas por situaciones de maltrato o trato inadecuado a los niños la Inspección educativa y, si procede, los ayuntamientos responsables, tiene que adoptar todas las medidas al alcance por aclarar los hechos y asegurar la protección de los niños.

Se considera que esta actuación debe ir más allá de la eventual investigación de los hechos que pueda tener lugar, en algunos casos, en sede judicial. En este sentido, y sin perjuicio de las resoluciones que puedan recaer en este ámbito, es necesario promover medidas para asegurar un trato digno, respetuoso y pedagógicamente adecuado a los niños, que puede no quedar garantizado con la mera constatación que no ha tenido lugar la comisión de hechos que puedan ser considerados delitos o faltas.

El Síndic considera clave el papel de la Inspección o, si procede, de los ayuntamientos, para detectar posibles situaciones de trato inadecuado a los niños y para promover medidas que favorezcan un trato respetuoso y adecuado a los niños. En el caso de las escuelas infantiles, esta intervención puede tener una dificultad especial por el hecho de que se trata de niños muy pequeños que difícilmente pueden exponer determinadas situaciones o tratos. En estos casos, es necesaria una observación atenta de los niños y del clima educativo y una adecuada escucha que observe el trato y la forma en que se atienden las necesidades de los niños.

En el caso de escuelas y de centros educativos, en algunas quejas recibidas de familias y de alumnos se hace referencia a actuaciones de docentes concretos que incluyen castigos desproporcionados, insultos y humillaciones y a la existencia de un clima de intimidación que bordea el maltrato emocional. Las familias relatan situaciones de gran sufrimiento de los niños afectados, que en ocasiones llegan a presentar sintomatología médica y un gran rechazo a la escuela. Hay que decir que a menudo este trato no se produce con la misma intensidad en todo el alumnado del grupo, sino que se observa que afecta específicamente a determinados alumnos en función de sus características personales o de otras circunstancias.

Dentro de este grupo se incluye al alumnado que sufre algún tipo de dificultad de aprendizaje o especialmente los que presentan trastornos de comportamiento. En este sentido, a pesar de la atención específica que, según el ordenamiento, tienen que recibir estos alumnos, familias de niños con trastorno de déficit de atención e hiperactividad (TDAH) se quejan del trato que recibe este alumnado (excesivamente coercitivo), que, según ellas, no tiene en cuenta sus necesidades.

Otras quejas recibidas también relatan presuntas agresiones por parte de un maestro a un alumno. El Síndic constata el grado de dificultad que se presenta para la tramitación de dicho tipo de queja, dada la contradicción casi siempre existente entre el relato de la persona interesada sobre la existencia de presuntas agresiones por parte de un maestro hacia

un alumno, y el del Departamento de Enseñanza, que, generalmente, considera adecuado el comportamiento del profesional.

El Síndic ha recordado al Departamento de Enseñanza que los alumnos tienen derecho a un trato digno y a ser protegidos de cualquier forma de violencia, incluida la violencia psíquica.

En estos casos, el Síndic ha solicitado la intervención de la Inspección educativa para que se comprueben estas denuncias y para que se adopten las medidas para mejorar el clima educativo y de relación con las familias. Asimismo, considera que las actuaciones de comprobación no deben tener en cuenta únicamente la información proveniente de los docentes afectados o del equipo directivo correspondiente, que pueden no tener conocimiento de la situación o del impacto de determinadas actuaciones en los niños, sino que también deben incluir la escucha de los niños, bien a través de procedimientos formales, bien mediante la observación del grupo clase o del contacto con las familias. De la misma forma, el Síndic constata la importancia de la comunicación familia-escuela para prevenir este tipo de situaciones y mejorar su abordaje.

La protección contra el maltrato entre iguales

El derecho a la protección contra todas las formas de violencia también incluye la protección ante las situaciones de violencia entre el alumnado, que va desde la intimidación a las agresiones físicas

La LEC establece que el Gobierno y el Departamento “deben adoptar las medidas necesarias para prevenir las situaciones de acoso escolar y, si se producen, afrontarlas de forma inmediata”. También establece que el Departamento de Enseñanza “debe poner a disposición de los centros los medios necesarios para atender las situaciones de riesgo de acoso escolar” (Art.33).

El Decreto 279/2006 reconoce el derecho de los alumnos a la protección contra toda agresión física, emocional o moral, y a un ambiente convivencial que fomente el respeto y la solidaridad entre los compañeros. De forma correlativa, y con una relevancia especial en las situaciones de acoso, también establece el deber de respetar el ejercicio de los derechos y las libertades de los miembros de la comunidad escolar.

De las quejas analizadas cuando el acoso se produce entre iguales, se constata una participación insuficiente del alumnado, por lo que es muy importante que se escuche a los alumnos y que en el aula se discutan y se trabajen las normas básicas

de convivencia, y se intente fijarlas democráticamente y en términos sencillos y claros.

Ante las situaciones de acoso escolar, hay que escuchar y apoyar a la persona que lo sufre y protegerla

Las quejas recibidas también exponen la falta de información que los padres dicen obtener del centro y del Departamento de Enseñanza respecto de una situación de presunto acoso entre iguales hacia su hijo o hija; la falta de escucha y la negación de la existencia de los hechos que denuncian; el hecho de que han sido entrevistados por el tutor o director del centro, pero no se ha entrevistado a la familia del presunto agresor, por lo que tienen la percepción de que las líneas de actuación que se emprenden desde el centro siempre van dirigidas a modificar la conducta de la víctima.

Otro punto que podría destacarse de las quejas recibidas sobre esta problemática es la enorme diferencia de criterio observada entre familias y profesorado, por lo que se insiste en la necesidad de promover actividades de formación de las familias y mejorar la colaboración familia-escuela como uno de los factores clave de la convivencia escolar si se quieren superar muchos de los problemas detectados.

Es preciso fomentar la mediación y el asesoramiento entre iguales ante casos de acoso entre compañeros

El Síndic considera que la escuela tiene que favorecer una actuación proactiva en la aplicación del artículo 11 del Decreto 279/2006, de Derechos y Deberes de los Alumnos, en cuanto al derecho a la protección contra toda agresión física, emocional o moral, y del artículo 19, del derecho a la protección de los derechos del alumnado, y prever el tipo de ayuda y atención que requieren los alumnos.

En este sentido, las recomendaciones emitidas por el Síndic van en la línea de garantizar en todas las situaciones de acoso escolar el apoyo, la protección y la seguridad de la víctima.

Ante las situaciones de acoso escolar, una vez se conocen, lo primero y más urgente debe ser escuchar y dar un apoyo inmediato a la persona que sufre la

agresión, y tomar decisiones para asegurar su protección. Desde el primer momento en que se comunica o se conoce la situación, la víctima debe tener la seguridad de que hay un adulto responsable en quien puede confiar porque la escucha, se toma seriamente lo que le ha transmitido, la protege de una nueva agresión y le informa de los pasos que se van dando. La relación personal también debe servir para frenar cualquier intento de autoculpabilización, mediante el rechazo total de las conductas acosadoras, independientemente de cuál sea la razón o excusa en que se pretendan justificar.

Además, debe intervenir de forma inmediata con los alumnos acosadores y transmitirles un claro mensaje de tolerancia cero a cualquier tipo de agresión. La intervención del centro escolar con los alumnos agresores y con sus familias también debe ser rápida, sólida y clara, con el objetivo de: a) transmitir un mensaje nítido de tolerancia cero y de cese inmediato de cualquier tipo de acoso; b) evitar posibles efectos negativos o reacciones de defensa del grupo; y c) promover la cooperación de las familias con el centro.

Asimismo, el Síndic ha sugerido que se incremente la participación de las familias en la revisión de la aplicación de las normas de convivencia y que se adopten medidas para la concienciación de todos los ámbitos educativos sobre la importancia del respeto mutuo y de la exclusión total de cualquier forma de violencia en las relaciones.

Aparte de la necesidad de que se intervenga de una forma inmediata y de que los procedimientos de investigación y sanción lo más ágiles posible, se recomienda tomar las medidas necesarias para hacer posible el seguimiento continuado de la evaluación de la eficacia de las actuaciones llevadas a cabo y del éxito en la resolución de la situación. También hay que hacer el seguimiento de las medidas de alejamiento, cambio o traslado de centro para evitar una posible perversión de las mismas.

Y, finalmente, para evitar esta desinformación, establecer mecanismos de información y de orientación sobre las diversas posibilidades de actuación ante situaciones de acoso escolar. A pesar de que actualmente existe una gran sensibilidad social en relación con el acoso escolar –y en ocasiones un cierto alarmismo– también se constata una gran falta de información sobre qué hay que hacer ante estas situaciones. Se observa, así, una desorientación sobre los criterios a seguir, los pasos a dar, las instancias a las que acudir.

La participación de los niños y las niñas es indispensable para crear un clima social en el aula que estimule la cooperación y el apoyo mutuo, necesarios para el aprendizaje

interactivo centrado en los niños. Tener en cuenta las opiniones de los niños es especialmente importante para eliminar la discriminación, prevenir el acoso escolar y establecer medidas disciplinarias. Fomentar medidas de mediación y asesoramiento entre iguales, ante casos de acoso entre compañeros, propiciarían la implicación y participación de los alumnos en la resolución del problema.

2.2. La obligación de las administraciones de adoptar medidas legislativas de protección de la infancia

2.2.1. Protección contra el castigo corporal

El Comité de los Derechos del Niño ha recordado en diferentes ocasiones que la Convención sobre los derechos del niño exige la revisión del derecho interno para garantizar que no se acepta ningún grado de violencia para con el niño y, especialmente, ha remarcado que el castigo corporal, en la familia, las escuelas u otras instituciones, por leve que sea, es incompatible con la Convención.

La regulación del Código de Familia debería adaptarse a la prohibición del castigo corporal

En el caso del Estado español, el Comité de los Derechos del Niño expresó la preocupación por el texto de la antigua redacción del artículo 154 del Código Civil español, que disponía que los padres tenían respecto de los hijos “la facultad de corregirlos y castigarlos moderadamente”, lo cual podía interpretarse en el sentido de que permitía acciones contrarias al artículo 19 de la Convención. Esta regulación fue modificada a través de la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de Adopción Internacional, que dio una nueva redacción al artículo 154 del Código civil, que ahora excluye la mencionada previsión.

En el caso de Cataluña, cabe señalar que la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los Derechos y las Oportunidades en la Infancia y la Adolescencia, recoge el derecho de los niños a ser protegidos de cualquier forma de maltrato o trato indigno, tanto en “el ámbito individual como social” (artículo 8). Asimismo, el artículo 74 recoge el deber de las administraciones de proteger a los niños de cualquier forma de castigo físico o denigrante. También el artículo 102 de la Ley 14/2010 considera situación de riesgo “la utilización, por los progenitores o por los titulares de la tutela o de la guarda, del castigo físico o emocional sobre el niño o el adolescente que, sin constituir un episodio grave o un patrón crónico de violencia, perjudique su desarrollo”. En el caso de los niños y adolescentes acogidos en centros se prohíbe expresamente el castigo corporal.

Sin embargo, el libro segundo del Código Civil de Cataluña, aprobado mediante la Ley 25/2010, del 29 de julio, del libro segundo del Código Civil de Cataluña, relativo a la persona y la familia, pocos meses después de la Ley de los Derechos y las Oportunidades en la Infancia y la Adolescencia, cuando regula el contenido de la potestad parental y las relaciones entre padres e hijos (Art. 236-17.4) ,mantiene la referencia a la posibilidad de los progenitores de corregir a los hijos “de una manera razonable y moderada, con pleno respeto a su dignidad”.

En la comparecencia parlamentaria ante la Comisión de Justicia, el Síndic expresó la necesidad de que esta regulación del Código fuese adaptada a la interpretación del Comité de los Derechos del Niño. Así, en opinión del Síndic, la referencia expresa a la facultad de corrección, aunque se matice con la referencia al pleno respeto a la dignidad de los niños, puede dar pie a interpretaciones contrarias a la prohibición de cualquier castigo físico que recogen el artículo 19 de la Convención y también la Ley 14/2010, de los Derechos y las Oportunidades en la Infancia y la Adolescencia.

Por otra parte, la mencionada previsión puede ser considerada superflua si se tiene en cuenta el hecho de que entre los deberes de los progenitores ya se incluye el deber de educar a los hijos y de procurarles una formación integral, que incorpora el deber de corrección inherente a toda acción educativa.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES SOBRE EL DERECHO A LA PROTECCIÓN CONTRA TODA FORMA DE VIOLENCIA

La detección, prevención y intervención en caso de maltratos

- Establecer la coordinación y el trabajo en red entre los diferentes equipos y servicios del territorio mediante la elaboración y aprobación de protocolos territoriales.
- Adoptar protocolos bilaterales de actuación en casos de maltratos infantiles entre departamentos y servicios en la línea del Protocolo clínico-asistencial y en coherencia con el Protocolo marco de 2006. En este sentido, se constata el retraso del protocolo con el Departamento de Enseñanza.
- Crear mesas sectoriales de atención a la infancia, en las que participen representantes de todos los servicios que trabajan con los niños del territorio, tal y como establece la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los Derechos y las Oportunidades en la Infancia y la Adolescencia.
- Ofrecer formación especializada sobre las situaciones de maltrato y de desprotección infantil a los equipos y profesionales de los servicios de atención social primaria, de atención básica de salud, de los centros escolares y de los servicios educativos y de ocio, para asegurar la detección del maltrato infantil y el inicio de las actuaciones para proteger a los niños que lo sufren.
- Establecer mecanismos para asegurar la respuesta adecuada de la Administración a las situaciones que requieren una protección inmediata, mediante personal altamente especializado y un dispositivo de abordaje que incluya la capacidad de decidir medidas y asignación de recursos en casos de urgencia.

La protección contra los maltratos en el ámbito escolar

- Adoptar las medidas para prevenir las situaciones de acoso escolar y afrontarlas de forma inmediata, poniendo a disposición de los centros los medios necesarios para atender las situaciones de riesgo de acoso escolar.
- Fomentar la formación de los profesionales y una supervisión adecuada por parte de la Inspección educativa.
- Promover la comunicación y la colaboración familia-escuela para prevenir este tipo de situaciones y mejorar su abordaje.
- Fomentar la participación y la escucha del alumnado, de forma que en el aula se discutan y se trabajen las normas básicas de convivencia y se intenten fijar democráticamente y en términos sencillos y claros.
- Promover medidas de mediación y asesoramiento entre iguales, ante casos de acoso entre compañeros.
- Garantizar el apoyo, la escucha, la protección y la seguridad de la víctima de forma inmediata.
- Intervenir paralelamente con los alumnos acosadores.
- Evaluar de forma constante la eficacia de las actuaciones llevadas a cabo y del éxito en la resolución de la situación y hacer el seguimiento de las medidas de alejamiento o de traslado de centro.

3. Niños privados del entorno familiar

(art. 20)

1. Los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio, tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado.

2. Los Estados Partes garantizarán, de conformidad con sus leyes nacionales, otros tipos de cuidado para esos niños.

3. Entre esos cuidados figurarán, entre otras cosas, la colocación en hogares de guarda, la kafala del derecho islámico, la adopción o de ser necesario, la colocación en instituciones adecuadas de protección de menores. Al considerar las soluciones, se prestará particular atención a la conveniencia de que haya continuidad en la educación del niño y a su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico.

Este artículo hace referencia al entorno familiar, no sólo a los padres y madres biológicos, contrariamente a lo que sucede en gran parte de los otros artículos relativos a los derechos de los niños en el marco de la familia. Así, si es preciso separar al niño de sus progenitores por su interés, de acuerdo con el artículo 9, el Estado debe estudiar si puede ser acogido por la familia extensa, antes de buscar otras alternativas, ya sean residenciales o bien de acogida en familia ajena.

La redacción de este artículo establece, de hecho, una jerarquía entre los recursos alternativos al núcleo familiar del niño: primero la familia extensa, después el acogimiento familiar en familia ajena, después la adopción y, sólo en el supuesto de que nada de eso sea posible, el acogimiento residencial.

Esta jerarquización establecida por la Convención debería guiar la provisión de recursos de protección por parte de la Administración. El Comité reitera que el recurso de centro residencial “es el último recurso”, pero puntualiza que, si es necesario, se acoja al niño en un centro, lo cual, implícitamente, implica que para algunos niños y adolescentes es un recurso adecuado. Aun así, también deja claro que el acogimiento residencial es particularmente inapropiado para los niños pequeños, cuyo desarrollo requiere una atención individualizada y la atención permanente de un adulto. En este sentido, el propio Comité expresó en otra ocasión su preocupación por el hecho de que niños menores de seis años, en el periodo más importante de su vida, permaneciesen en centros residenciales, y consideraba que en estos casos era más adecuado el acogimiento familiar.

La atención especial a la que tienen derecho los niños que no pueden vivir con su familia debe ser interpretada más allá de la provisión del recurso

donde vivir, y debe abarcar el cuidado y la atención especial que necesitan los niños que han sufrido carencias en la cobertura de sus necesidades básicas, incluyendo a menudo la vulneración de su integridad física, psíquica o sexual. Este cuidado y atención especial también está previsto por el artículo 39, sobre la obligación del Estado de establecer mecanismos para la recuperación y rehabilitación de los daños físicos, psíquicos o sexuales de los niños víctimas.

O sea, el niño no sólo tiene derecho a un entorno de crianza, de afecto y de educación que sustituya a los padres y que le aporte la cobertura de las necesidades básicas en la vida cotidiana, sino que también debe poder recibir la atención y el tratamiento rehabilitador que necesite.

La vida de los niños en centros es o puede ser, en sí misma, un instrumento reparador, teniendo en cuenta las circunstancias especiales en las que llegan los niños. También es uno de los objetivos que deben lograrse en la atención residencial y ha sido objeto de recomendaciones del Consejo de Europa, como la Recomendación 1071 (1988), sobre el bienestar de los niños: la atención residencial para los niños y los adolescentes; la Resolución (77) 33, sobre los recursos alternativos a la familia en el sistema de protección; y los acuerdos de la Reunión Internacional de Políticas de Infancia en Leipzig, en mayo de 1996, sobre los requisitos mínimos del ingreso de un niño o adolescente en un centro residencial, que propusieron los requisitos que debería tener el recurso residencial, que son los siguientes: ser de pequeñas dimensiones y cerca del domicilio familiar; ser provisional; ser un recurso posterior a haber descartado los recursos preventivos y el resto de recursos alternativos a la familia; ser un recurso que garantice un trabajo educativo especializado.

Al hablar de las condiciones del internamiento, se refiere a los siguientes: a) el tiempo de institucionalización; b) los recursos materiales y de infraestructura del centro: espacio, mobiliario, juguetes; c) la calidad de la relación afectiva con los educadores; y d) la ratio de niños por educador. En el caso del acogimiento, se hace referencia a la calidad afectiva de los acogedores.

3.1. Protección especial del niño privado de su entorno familiar

3.1.1. Suficiencia, adecuación e idoneidad de los recursos del sistema de protección

En Cataluña, en marzo de 2011, de acuerdo con los datos de la Dirección General de Atención a la Infancia y a la Adolescencia (DGAIA), de 7.731 niños y adolescentes bajo la tutela de la Administración, 2.853 viven con la familia extensa, 898, en familia ajena,

670, en familia preadoptiva, y 2.763, en centros (de acogida, residenciales o pisos). Si bien actualmente los recursos residenciales y de acogida se utilizan casi a partes iguales, no hace muchos años había una gran diferencia en favor del acogimiento residencial. Así, en el año 2002, en el informe del Síndic sobre los centros residenciales de acción educativa se hacía constar que había 1.536 niños y adolescentes en centros residenciales de acción educativa y 462 en familia ajena.

De los requisitos mencionados propuestos por los acuerdos de Leipzig, puede afirmarse que en Cataluña el recurso residencial es asignado a un niño o adolescente bajo la tutela de la Administración una vez se han descartado los recursos preventivos y el resto de recursos alternativos a la familia, si sólo se tienen en cuenta los recursos existentes (con una referencia especial a la insuficiencia de los recursos de acogida familiar en familia ajena respecto de las propuestas elaboradas por los equipos técnicos), y también que hay una garantía de trabajo especializado, desde la perspectiva de la formación y de la titulación.

Otro requisito de estos acuerdos –la provisionalidad– no siempre se garantiza, teniendo en cuenta el periodo de tiempo que una parte de los niños debe quedarse por diferentes razones. Así, a pesar de que el promedio de estancia en un centro es de trece meses, este dato no es significativo debido a las grandes diferencias entre el periodo de internamiento de unos niños u otros. Mientras que algunos permanecen un mes, otros pueden estar cinco años o más.

Una de las carencias observadas en la provisión de los recursos de protección, tanto a partir de las quejas como de las informaciones obtenidas de los profesionales del sistema de protección, es la relativa a los niños con propuesta de tutela administrativa e ingreso en centro residencial de acción educativa (CRAE) o de acción educativa intensiva (CRAEI) y que permanecen en el mismo núcleo familiar del que se les pretende proteger porque se está pendiente de la asignación de plaza en el recurso residencial propuesto. También se dan situaciones en las que niños tutelados residen en un centro que no es el adecuado porque están pendientes de otro recurso, ya sea de otra tipología de centro o ya sea del acogimiento en una familia.

En efecto, tal y como se puso de manifiesto en el informe *La protección de la infancia en situación de alto riesgo social en Cataluña*, y como se constata en las quejas recibidas, se observan situaciones en las que hay una falta de plaza adecuada en un centro residencial de acción educativa intensiva, especialmente para niños en determinadas situaciones y franjas de edad, con necesidades específicas, como grupos de hermanos, adolescentes

con problemas psicológicos y trastornos de conducta, menores extranjeros no acompañados, lo que agrava las situaciones de alto riesgo de los niños y adolescentes.

El retraso en la adjudicación del centro adecuado imposibilita un abordaje específico y apropiado del niño, ya que cuando el menor ingresa puede haber transcurrido un año o diversos meses desde que se hizo la propuesta y su situación personal y familiar puede haber cambiado y haberse deteriorado. La provisionalidad de la situación de espera de recurso de protección, cuando se ha comunicado a la familia y a los propios niños o adolescentes, junto con las circunstancias familiares y sociales de negligencia, de alto riesgo o de maltrato, hacen mucho más difícil la integración en un centro o en una familia y, sobre todo, la recuperación de la normalidad. Eso también es aplicable a los padres, las madres y los familiares con quien vivían los niños antes de la medida de protección: el retraso en la adopción de la medida y en el inicio del plan de mejora para el retorno es un factor de fracaso para conseguir la vuelta a casa.

Hay niños que residen en un centro que no es el adecuado porque están a la espera de otro recurso

En otros casos, a la falta de disponibilidad del recurso propuesto se añade la dificultad del ingreso por el rechazo de la familia a la medida propuesta o por la negativa del propio adolescente, pero la inexistencia de la plaza residencial en el momento de la propuesta incrementa las dificultades de aceptación del ingreso en centro y deja sin protección a numerosos niños y adolescentes durante meses y años. Algunos de ellos llegan a la mayoría de edad sin haber tenido la oportunidad de vivir en una situación adecuada para su desarrollo.

También son relevantes los efectos que la demora en la asignación de este tipo de recurso genera en el resto del sistema. El mantenimiento de niños en centros no adecuados a sus necesidades causa graves distorsiones en el funcionamiento de los centros donde tienen la plaza asignada, y provoca cansancio en los equipos educativos de los centros y la percepción de falta de apoyo del sistema y de desatención institucional. Asimismo, resulta preocupante la incidencia que estas situaciones generan a menudo en el resto de niños residentes en centros, que a menudo ven afectados sus derechos por la convivencia con niños que no reciben la atención adecuada a sus necesidades.

Finalmente, cabe destacar la insuficiencia de recursos residenciales para atender adolescentes con trastornos

mentales graves. La existencia de un único centro con veinticinco plazas es insuficiente para atender las necesidades existentes, lo cual comporta que una parte significativa de chicos y chicas con trastornos graves se mantengan en centros residenciales de acción educativa y no reciban la atención especializada que necesitan, ya que no disponen de condiciones ni de personal especializado para atenderlos. La falta de plazas de este tipo hace que, finalmente, chicos con patologías mentales graves que no pueden permanecer en CRAE, por las graves distorsiones que generan en el funcionamiento de los centros, se ingresen en centros de educación intensiva. Se produce así una desvirtuación del encargo de estos dos centros, en principio, no diseñados para atender a niños con problemas de salud mental.

Entre los factores que determinan esta situación está, por una parte, la sobreocupación, que también afecta a los centros residenciales de acción educativa y que, como se ha observado, es consecuencia del hecho de que el sistema no disponga de un excedente de plazas que permita una asignación eficiente y facilite ajustarse a las necesidades de los niños tutelados.

Cabe destacar la insuficiencia de recursos residenciales para la atención de adolescentes con trastornos mentales graves

Por otra parte, la insuficiencia de recursos alternativos al acogimiento residencial, o sea, de familias acogedoras, provoca desajustes en la idoneidad de las propuestas formuladas y asignadas, en los tiempos de espera en la ejecución de las propuestas, en la duración de las estancias en centros, etc. En reiteradas ocasiones, el Síndic ha hecho referencia al déficit que supone para el sistema de protección a la infancia no disponer de una red más amplia de familias acogedoras y de familias profesionales, y al hecho de que durante mucho tiempo el acogimiento familiar ha sido una medida subsidiaria respecto del acogimiento en centro residencial. La información trasladada al Síndic pone de manifiesto que la disponibilidad insuficiente de familias acogedoras no posibilita asignar este recurso a todos los niños para los cuales se ha propuesto esta medida. En consecuencia, un elevado número de niños debe permanecer en un recurso que no es el que se ha considerado más adecuado a sus necesidades. Esta insuficiencia afecta más a los niños con discapacidades, con trastorno de conducta, los mayores, los que tienen hermanos, etc.

Estas consideraciones también remiten al acogimiento de urgencia y de diagnóstico. La valoración de la

existencia de este recurso es muy positiva desde la perspectiva de los derechos de los niños, ya que ofrece una alternativa al ingreso en centro para los recién nacidos y los niños pequeños que tienen que ser temporalmente separados de su familia mientras se estudia su situación. La existencia de este tipo de acogida permite dar un mayor cumplimiento al derecho de los niños a tener un recurso adecuado a sus necesidades y lo más parecido posible a un entorno familiar. Con todo, tal y como se destaca posteriormente (ver el apartado correspondiente al acogimiento familiar), es un recurso poco utilizado aún y con algunas disfunciones en su aplicación, especialmente en cuanto a la dilatación del acogimiento, que pone en cuestión su adecuación.

Finalmente, conviene destacar que las carencias en el acompañamiento y el seguimiento que la Administración pública hace de las familias acogedoras y de los propios niños también provocan problemas de adecuación en cuanto al acogimiento en familia extensa.

Muchas de estas problemáticas fueron denunciadas en el informe *La protección de la infancia en situación de alto riesgo social en Cataluña*, y ante la persistencia de algunas de las disfunciones que se destacaban y para hacer el seguimiento de las recomendaciones formuladas, se abrieron actuaciones de oficio para conocer la evolución del número de familias acogedoras ajenas en cada demarcación territorial y del número de niños con propuesta de ser acogidos en familia; la evolución del número de plazas residenciales en centros de acogida y en centros residenciales, según el tipo de centro (CRAE, CREI), y de los centros cerrados y de nueva creación (A/O 03264/2010).

3.1.2. Circuitos de atención y de protección y situaciones de limbo legal de los menores extranjeros no acompañados

En el ámbito de la protección de la infancia, hay que hacer referencia a determinadas situaciones de desprotección en las que se hallan los menores extranjeros no acompañados que llegan a Cataluña.

En 2010 se firmó el nuevo Protocolo de actuación entre la Secretaría de Infancia y Adolescencia del Departamento de Acción Social y Ciudadanía y la Dirección General de la Policía del Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y Participación para garantizar la protección de los niños y adolescentes en situación de riesgo o desamparo.

Este protocolo incluye un compromiso de impulsar una búsqueda activa de los niños y adolescentes con un perfil de especial riesgo que están pendientes de incorporarse al sistema de protección o que se han escapado de los centros.

Con todo, y en opinión del Síndic, este nuevo protocolo incorpora carencias en el ejercicio de la función protectora de la Administración, especialmente porque no garantiza suficientemente la atención inmediata por parte del sistema de protección a la infancia y adolescencia de los jóvenes extranjeros no acompañados indocumentados que manifiestan ser menores de edad, o de los menores documentados cuando la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra (PG-ME) duda de la minoría de edad alegada.

El Síndic considera que el circuito que prevé este protocolo, que hace que estos jóvenes sean acompañados por la PG-ME a la Fiscalía de Menores con carácter previo a los servicios de protección de menores, puede favorecer la existencia de situaciones de desprotección ante casos en que efectivamente los jóvenes (especialmente si tienen apariencia de mayores de edad) sean menores de edad. De hecho, el Protocolo no sólo no pone a disposición inmediata de la DGAIA a estos jóvenes, aunque pueda existir algún indicio razonable de minoría de edad (apariencia física, documentación en regla, etc.), sino que en algunos supuestos, como en los casos de indocumentación, ni tan solo prevé informar de forma inmediata a la DGAIA, a fin de que despliegue las actuaciones de protección inmediata que correspondan.

Cabe recordar que la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 1 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, prevé que los menores indocumentados deben ser atendidos por los servicios competentes de protección de menores, lo que debe ponerse en conocimiento del Ministerio Fiscal. Sin embargo, este protocolo no garantiza necesariamente esta atención inmediata de los menores indocumentados, desde el momento en que no se informa de forma inmediata a la DGAIA, ni se establece ningún procedimiento de coordinación entre la PG-ME y la DGAIA para garantizar esta atención inmediata.

Estas consideraciones también son válidas en el caso de los menores que aportan documentación válida que acredita su minoría de edad, pero cuyo aspecto físico hace dudar razonablemente sobre la edad acreditada. A pesar de que la mencionada normativa hace referencia a menores indocumentados, el Síndic recuerda que prevé una corresponsabilidad mayor por parte de DGAIA en la atención inmediata de estos menores.

En este mismo sentido, la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los Derechos y las Oportunidades en la Infancia y la Adolescencia, prevé que cuando los niños y los adolescentes inmigrados no acompañados no puedan

acreditar documentalmente la minoría de edad o se tenga dudas sobre la veracidad de la documentación aportada, la DGAIA les ofrezca la atención inmediata que necesiten mientras se realizan las gestiones y los trámites establecidos por la legislación de extranjería para determinar su edad. El Síndic considera que el mencionado protocolo es contrario a esta previsión, desde el momento en que no establece atenciones inmediatas de la DGAIA, simultáneamente a la actuación del Ministerio Fiscal para determinar la minoría o mayoría de edad ósea de estos jóvenes.

No se garantiza lo suficiente la atención inmediata de los jóvenes extranjeros no acompañados cuando se duda de la minoría de edad alegada

Estas consideraciones son aún más pertinentes si se tiene presente que, de acuerdo con la información aportada por la Fiscalía Superior de Cataluña, el decreto de Fiscalía que activa o inhibe la intervención de los servicios de protección de menores establece un periodo de alegaciones que gira alrededor de los cinco días. De acuerdo con los principios que regulan el procedimiento administrativo, la existencia de un periodo de alegaciones comporta que las implicaciones de este decreto de Fiscalía no debieran ser firmes hasta que no se agotara este periodo, ya que el decreto puede ser revocado.

Desde esta perspectiva, el departamento competente en materia de protección de los menores desamparados debería garantizar de forma inmediata la atención de estos jóvenes, sobre los que existen indicios de minoría de edad, como mínimo, hasta que no concluya el periodo de alegaciones. La importancia de garantizar esta atención no sólo se constata por la precariedad social en la que se hallan y para garantizar la protección de forma inmediata de los jóvenes que realmente puedan resultar que son menores de edad, sino también para favorecer el conocimiento de las vías de defensa de sus derechos. Cabe recordar que hay jóvenes que no tienen garantizada la asistencia letrada y que pueden ver menguadas sus oportunidades de defensa de derechos, como, por ejemplo, a la hora de presentar alegaciones.

Además de los déficits de atención inmediata, el Síndic constata la existencia de posibles vulneraciones de derechos por parte de las diferentes administraciones responsables en cuanto a la protección, atención y repatriación de menores extranjeros que están solos en Cataluña, sin referentes familiares.

En este sentido, uno de los colectivos que está en una situación de mayor vulnerabilidad social está conformado por los jóvenes que tienen documentación en regla que acredita su minoría de edad legal, pero que son considerados mayores de edad por los sistemas de protección a la infancia en base a la edad ósea que resulta de las pruebas médicas practicadas.

De entrada, conviene tener presente que si bien existen países con registros civiles sin garantías y que la documentación identificativa que expiden legalmente no siempre recoge la edad real de los jóvenes, las pruebas médicas presentan márgenes significativos de error y sólo determinan la edad de forma aproximada. Eso hace que haya chicos que responden a una minoría de edad legal, de acuerdo con lo que acredita su documentación en regla, pero que permanecen fuera del sistema de protección de menores por una mayoría de edad ósea aproximada, de acuerdo con el resultado de las pruebas practicadas. El Síndic de Greuges recuerda que, con estos antecedentes, es probable que haya menores de edad reales que estén desprotegidos por la Administración, circunstancia que vulneraría el ordenamiento jurídico vigente.

Se constata la existencia de posibles vulneraciones de derecho en la protección de menores extranjeros por parte de la Administración

Dicho eso, estos jóvenes experimentan una situación de limbo legal desde el momento en que no son considerados plenamente menores ni tampoco mayores de edad, y no hay una administración que claramente se responsabilice de dar respuesta a sus necesidades sociales básicas. De hecho, la experiencia de esta institución constata numerosos casos en que la propia Administración no ha permitido a estos jóvenes, una vez expulsados de los sistemas de protección de menores, hacer uso de los servicios de la red de atención de adultos porque eran considerados menores de edad, de acuerdo con su documentación en regla. Si bien durante el año 2010 la coordinación entre administraciones y servicios ha permitido corregir sustancialmente esta disfunción, la actividad del Síndic constata que aún hoy hay casos de jóvenes que se quedan fuera de la red de atención a la infancia y de la red de adultos.

Para evitar estas situaciones, el Síndic defiende que la administración competente no considere indocumentados a los jóvenes que aportan documentación en regla, aunque ésta pueda incorporar

información presuntamente no válida sobre la edad, y ha pedido que se tenga en cuenta la edad que consta en su documentación legal, siempre y cuando no se pueda acreditar legalmente una mayoría de edad o siempre y cuando aquella documentación no sea invalidada.

La situación de limbo legal de estos jóvenes, además, genera enormes disfunciones a la hora de promover su integración social, el ejercicio de su derecho a la educación, su inserción sociolaboral, etc. Así, la falta de asimilación de su estatus a la minoría de edad y la consiguiente falta de tutela por parte de la DGAIA comporta la falta de tramitación de su documentación de residencia, la falta de una posible inserción laboral como menor y la participación en la oferta de formación ocupacional.

El Síndic, de forma continua, ha ido constatando las dificultades para garantizar una actuación institucional integrada y coordinada hacia estos jóvenes extranjeros no acompañados que respete sus derechos más elementales. Para hacer frente a esta problemática, esta institución pide más corresponsabilidad a las diferentes administraciones afectadas, así como más esfuerzos de normalización de las respuestas que se dan, de forma integrada, en las redes protectora, educativa, laboral, de salud, etc.

Asimismo, también observa la necesidad de extender esta coordinación con otras comunidades autónomas, para evitar incongruencias en los modelos de atención a los menores no acompañados y divergencias en la calidad del proceso de tutela, residencia y atención socio-educativa. Para facilitar la coordinación interinstitucional hay que disponer de un registro unificado de menores extranjeros no acompañados compartido por todas las administraciones públicas con competencias en la cuestión.

Hechas estas consideraciones, hay que añadir que las situaciones de limbo legal también se ponen de manifiesto en los jóvenes extranjeros no acompañados que, después de las correspondientes pruebas médicas, son considerados menores de edad y, consecuentemente, son tutelados por los servicios de protección a la infancia.

Así, por ejemplo, la tutela no siempre se produce de forma rápida por parte de la DGAIA. El Síndic insiste en reclamar que la fase de estudio no comporte, en la práctica, meses de privación de acceso a los recursos socio-educativos y a la formación prelaboral y ocupacional. Sin perjuicio de una modificación posterior, debe darse una tutela legal inmediata. El adolescente solo inmigrado se halla en una situación de desprotección de facto que hay que corregir inmediatamente, con independencia de la investigación de información que realice la DGAIA y

de la permanencia o no de este joven en un futuro en el sistema de protección.

Igualmente, no se debe esperar los nueve meses que establece el Reglamento de la Ley 4/2000 (Decreto 2393/2004) para comenzar a documentar al menor y tramitar su residencia. Se trata de un periodo máximo, pensado como garantía, no como tiempo de espera.

En cualquier caso, las dilaciones en la respuesta protectora de la Administración tienen un efecto especialmente negativo en el grupo de menores que tienen un pasaporte de menor de edad, cuando no han sido nunca tutelados, o han sido tutelados preventivamente durante el tiempo necesario para practicar las pruebas médicas, con el resultado de tener una edad correspondiente a dieciocho años o más.

3.1.3. El uso de los espacios de detención de menores para la custodia de menores del sistema de protección

Otra carencia sobre la calidad de la función protectora de la Administración tiene que ver con las condiciones de los espacios de detención de menores, que son objeto de supervisión por parte del Síndic desde hace años, tanto en las antiguas dependencias ubicadas en el distrito del Eixample de Barcelona, como, por ejemplo, en las nuevas dependencias de la Ciudad de la Justicia.

De hecho, si bien se han producido algunos avances significativos en la organización de estos espacios y en la calidad de la atención que se ofrece, el Síndic denuncia que no se ha aprovechado la construcción de la nueva Ciudad de la Justicia para corregir determinadas carencias estructurales que ya existían en las antiguas dependencias y que habían sido reiteradamente denunciadas por esta institución. Entre estas disfunciones, y principalmente, hay que destacar que, dentro de las mismas instalaciones y en salas separadas pero contiguas, el espacio de detención continúa atendiendo a menores de reforma, generalmente niños y adolescentes detenidos por la presunta comisión de delitos o niños y adolescentes ya internados en centros de justicia juvenil y que tienen que acudir a actuaciones judiciales, junto con menores de protección, generalmente niños y adolescentes víctimas de maltratos, niños y adolescentes tutelados huidos de centros de protección, y niños y adolescentes extranjeros no acompañados. En total, cada año más de un millar de niños y adolescentes de protección utilizan este espacio. Así, estos niños y adolescentes, que han podido ser víctimas de maltratos o de periplos vitales traumáticos, son atendidos y pasan el tiempo de espera, que puede superar en casos puntuales las 24 horas, hasta que no son asignados al recurso que

corresponda, en celdas o en salas que presentan las mismas características que las celdas utilizadas para la custodia de los menores detenidos o privados de libertad. Según la información aportada por el Departamento de Justicia, el tiempo máximo de estancia en estas celdas de un menor extranjero no acompañado ha sido de 40 horas, a pesar de que son habituales las estancias superiores a las 24 horas, y de 32 horas en el caso de menores huidos de centros de protección, a pesar de que son habituales las estancias superiores a las 10 horas.

El Síndic solicita mejoras en la atención de los menores de protección en las dependencias de la Ciudad de la Justicia

Conviene recordar que el espacio de detención de menores, donde también se atienden a los menores de protección, está ubicado en el sótano del edificio F, aparentemente frío, con falta de luz natural y con las diferentes salidas protegidas por rejas metálicas y custodiadas por miembros del cuerpo de la Policía-Mossos d'Esquadra uniformados. Las celdas que se usan de salas de custodia de estos menores de protección tienen la misma estructura que la celda de contención y aislamiento: puertas metálicas robustas, el sitio donde sentarse o estirarse de hormigón armado (donde puede colocarse una márfega), etc. En definitiva, estos niños y adolescentes son atendidos en instalaciones que remiten más a entornos delincuenciales y represivos, donde se da prioridad a la seguridad por encima de otras consideraciones, que no a entornos educativos y acogedores.

A criterio de esta institución, estas condiciones de atención a los niños y adolescentes de protección no son dignas y suponen una forma de maltrato institucional y de victimización secundaria, contraria a las disposiciones de la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los Derechos y las Oportunidades en la Infancia y la Adolescencia.

3.2. La garantía de los derechos de los niños en centros

3.2.1. Las condiciones de los centros: infraestructura, dotación de recursos y composición

El Síndic ha hecho constar en diferentes informes que la atención residencial se debería caracterizar por una amplia red de centros pequeños que permitan una participación real en el funcionamiento de la vida y

que hay que facilitar las condiciones más favorables para que la vida cotidiana de los niños y adolescentes en recurso residencial sea lo más parecida posible a la vida de los niños que viven con la familia. Se trata de un recurso alternativo a la familia, desde donde debe facilitarse una respuesta a las necesidades materiales, físicas, afectivas, psíquicas y sociales, a fin de procurar un desarrollo global y armonioso de los niños o adolescentes atendidos que les facilite la autonomía personal, de forma que debe garantizarse que la estructura del centro sea la adecuada para conseguir estos objetivos.

No todos los recursos residenciales tienen las dimensiones adecuadas para que la vida cotidiana sea lo más parecida posible a la de los niños en familia

Como ya se ha apuntado, los centros de Cataluña no siempre garantizan la recomendación de los acuerdos de Leipzig de ser de pequeñas dimensiones, ya que aún existen tres de más de 40 plazas, incluso alguno de los que han sido renovados recientemente han quedado con el mismo número de plazas. Hay 36 centros residenciales que tienen entre 25 y 30 plazas, y algunos de 35 plazas que, con la sobreocupación, llegan casi a las 40. Hay centros situados en edificios antiguos, grandes, con grandes distancias interiores y amplios espacios, ubicados, en algunos casos, lejos de los núcleos de población, que condicionan y dificultan la acción educativa. En prácticamente todos los centros, se han adaptado los espacios y el funcionamiento de la vida diaria en unidades de pocos niños (de 5 a 8 aprox.). En algunos, la vida se hace totalmente separada, en otros, muchas de las actividades (comer, estudiar) aún se hacen en espacios comunes.

Las consecuencias de esta situación intentan ser compensadas por la inmensa mayoría de equipos educativos y directivos de los centros, que, con el apoyo de la DGAIA, y conscientes de las diferencias entre lo que sería un entorno familiar y un entorno institucional, toman todas las medidas posibles para trabajar en pequeñas unidades de convivencia. Aunque el número de plazas de un centro residencial de acción educativa no constituye en sí mismo una garantía de la calidad de la atención, no puede menoscabarse la importancia de las dimensiones del centro. Un número reducido de plazas facilita la atención individualizada a los niños y el trabajo del equipo educativo, y posibilita la consecución del

objetivo que la vida del niño sea cuanto lo más parecida posible a la de un niño que vive con la familia.

Por otra parte, el Síndic también observa que en algunos centros residenciales hay una concentración excesiva e inadecuada de adolescentes con un perfil poblacional homogéneo en lo que concierne al origen, la situación y las expectativas, específicamente de menores extranjeros no acompañados. El Síndic ha sugerido a la Administración que es necesario promover y valorar una mayor heterogeneidad poblacional, ya que, si bien la concentración de este colectivo en centros puede tener ciertas ventajas en la gestión, también presenta inconvenientes notorios.

Así, la concentración en centros de niños o adolescentes con un perfil poblacional homogéneo en lo que concierne al origen, la situación y las expectativas restringe las posibilidades de observar alternativas o modelos de relación y conducta diferentes; facilita, por su concentración, y en algunos casos, el contacto y el reclutamiento de personas adultas vinculadas o integrantes de organizaciones orientadas a fines delictivos; y complica la gestión cotidiana de los centros y el trabajo de los profesionales en los casos en los que una acumulación de menores con actitudes poco proactivas de integración social hacen disminuir las probabilidades de éxito de menores con voluntad firme de mejora y de inclusión social.

3.2.2. La atención socio-educativa en los centros

El Síndic ha constatado que persisten las carencias relacionadas con la atención educativa que reciben los niños y con la adecuación de las condiciones para garantizarles oportunidades de desarrollo personal y social.

Para un desempeño adecuado de la función socio-educativa, hay que garantizar la formación y las condiciones laborales del personal educador de los centros

Así, en el ámbito socio-educativo, algunas de las funciones que desempeñan los centros residenciales son la atención integral de los niños o adolescentes que están ingresados a propuesta de los equipos técnicos correspondientes, para contribuir a su

proceso educativo y de desarrollo personal; el diseño del proyecto educativo individual de los menores a partir del diagnóstico o la evaluación inicial, y la coordinación con los otros servicios y profesionales que intervienen en el proceso de atención y protección de menores.

Los responsables de desempeñar la labor educativa en los GRAE son los educadores sociales, que constituyen un elemento principal del sistema de atención y protección de la infancia dentro del recurso especializado de un GRAE.

En primer lugar, el centro debe tener una ratio adecuada de educadores por número de niños acogidos. Sin embargo, a través de las quejas y visitas llevadas a cabo, el Síndic observa ratios inadecuadas de educadores por número de niños acogidos, agravadas por la falta frecuente de sustituciones de las bajas, que tienen que tener una duración de quince días para que se pueda disponer de educador sustituto, y en el supuesto de que coincidan diferentes bajas a la vez, un educador puede acabar haciendo el trabajo de dos. Esta situación supone que no haya educadores para acompañar a los niños a las visitas con los padres, al médico, en las hospitalizaciones, y que en ocasiones se sustituyan por voluntarios.

También, para realizar adecuadamente la labor socio-educativa, hay que garantizar las condiciones laborales del personal educador en centros. El Síndic ha observado que estas condiciones no siempre son las más adecuadas y ha solicitado su mejora.

3.2.3. Regulación de los derechos de los niños en centros

En cuanto a la calidad de la función protectora de la Administración, cabe destacar que en el año 2010 el entonces Departamento de Acción Social y Ciudadanía materializó una iniciativa que puede tener una incidencia positiva en la garantía de los derechos de los niños en centros y que había sido objeto de la atención preferente del Síndic en diferentes informes y actuaciones.

Así, se presentó la Carta de Derechos y Deberes de los niños, niñas y adolescentes que viven en centros. Esta carta recoge los derechos que el Departamento consideró más relevantes de los niños en centros y, por lo tanto, no tiene carácter exhaustivo. En este sentido, se recogen el derecho a ser escuchado, derechos relacionados con la intimidación, con el funcionamiento del centro, con la educación y la salud, así como los deberes de los niños en este ámbito.

Es especialmente relevante, por su utilidad como instrumento de garantía de derechos, la introducción

de una descripción de los medios al alcance de los niños para formular quejas o sugerencias, que incluye, entre otros, la posibilidad de dirigirse al tutor o a la dirección del centro, al Síndic de Greuges o al teléfono de la infancia, o la existencia de un formulario en la página web del Departamento de Bienestar Social y Familia. A partir de aquí habrá que garantizar que se haga difusión de la misma y que todos los niños en centros la conozcan.

Sin perjuicio de la publicación de esta carta de derechos, el Síndic considera prioritaria una regulación detallada de los derechos de los niños en centros en una norma jurídica de alcance general, así como la regulación de aspectos del funcionamiento de los centros que pueden comportar una limitación de estos derechos, dada la incidencia que una regulación detallada de estos derechos y su aplicación en el funcionamiento de los recursos pueden tener a la hora de asegurar los derechos de los niños atendidos.

El Síndic considera prioritario reglamentar en una norma de alcance general los derechos de los niños en centros

En este sentido, en el informe extraordinario *La protección de la infancia en situación de alto riesgo social en Cataluña*, el Síndic recomendaba la introducción en la Ley de infancia, entonces en tramitación, de un catálogo específico de derechos de los niños en el sistema de protección, que debería concretar los derechos que la Convención establece para todos los niños en el ámbito de protección y otros derechos que deberían ser objeto de reconocimiento específico en este ámbito, así como los mecanismos necesarios para asegurar que estos derechos se ejercen.

A estas alturas estas recomendaciones aún son vigentes, teniendo en cuenta que no ha tenido lugar el desarrollo reglamentario mencionado y que, por otra parte, la llegada de quejas con relación a los centros, también en este año 2010, ha continuado poniendo de manifiesto la necesidad de esta reglamentación.

3.3. La promoción del acogimiento familiar

El Síndic ha constatado durante el año 2010 que algunas familias acogedoras tienen la percepción de que les falta un apoyo y un acompañamiento suficientes de la DGAIA en el ejercicio de la guarda de los niños acogidos. Esta circunstancia no sólo dificulta el desarrollo de esta responsabilidad por parte de las

familias acogedoras, sino que también revierte negativamente sobre la calidad del acogimiento, o sea, sobre la atención y el cuidado que reciben los niños.

Las quejas de los acogedores hacen referencia a problemas relacionados con:

- a) una información insuficiente a las familias acogedoras con relación a la figura del acogimiento, a la duración prevista, al procedimiento administrativo de desamparo, a los derechos de los padres, al significado en la práctica del ejercicio de la guarda cuando su tutor es la Administración, a las ayudas y prestaciones a las que tienen derecho (que produce retrasos en el cobro de la prestación por niño acogido);
- b) la falta de implicación en el proceso de admisión de alumnos para la adecuada e inmediata escolarización de los niños acogidos;
- c) el retraso en la resolución administrativa por la que se les otorga la guarda de los niños y la correspondiente notificación a los acogedores (que genera problemas añadidos a las familias acogedoras a la hora de realizar otros trámites administrativos, como solicitar permisos laborales, etc.);
- d) la excesiva burocratización para la autorización de salidas;
- e) la rigidez en el establecimiento de los regímenes de visita con los padres, debido a los horarios inadecuados o inconvenientes por las jornadas escolares de los niños y laborales de los acogedores;
- f) la falta de asesoramiento y de apoyo psicológico y educativo ante conductas de confrontación y de posicionamiento hostil de los niños acogidos, así como ante los problemas de relación con los padres de los niños.

Estas situaciones, a menudo percibidas como falta de confianza por parte de la Administración (la DGAIA y el Instituto Catalán del Acogimiento y la Adopción -ICAA-), en ocasiones desembocan en renunciadas a los acogimientos por falta de apoyo.

El Síndic ha insistido, como ya hizo en el informe *La protección de la infancia en situación de alto riesgo social en Cataluña*, en la necesidad de que la Administración haga los máximos esfuerzos para compensar las dificultades y los problemas derivados de las situaciones familiares a los niños que tiene bajo su tutela y que amplíe el apoyo, la orientación y el acompañamiento a las familias acogedoras.

En materia de acogimientos, hay que hacer referencia a otra problemática, relativa al acogimiento de urgencia y de diagnóstico. Este tipo de acogida tiene por objetivo sustituir el centro de acogida en la fase de estudio de las circunstancias familiares y sociales del niño, y la familia de acogida ejerce las funciones de guarda del niño, lo atiende, colabora en su observación siguiendo las indicaciones de los

técnicos encargados del seguimiento del acogimiento, y le ofrece un marco estable y una atención individual. Los niños acogidos a esta tipología de acogida tienen entre cero y tres años, y la duración máxima prevista de la estancia es de seis meses, según prevé el Programa de los acogimientos familiares de urgencia y de diagnóstico.

El Síndic ha insistido en la necesidad de que la Administración amplíe el apoyo, la orientación y el acompañamiento a las familias acogedoras

Sobre este asunto, se ha abierto una actuación de oficio a raíz de la información recibida sobre diferentes disfunciones que afectan a los niños en este tipo de medida, para estudiar la posible vulneración de los derechos reconocidos en la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los Derechos y las Oportunidades en la Infancia y la Adolescencia, en los artículos 106 y 111 (que recogen lo que establece la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de los niños en los artículos 5 y 82). La principal disfunción señalada es el alargamiento del periodo establecido para este tipo de acogida, ya que el estudio se extiende mucho más allá de los seis meses inicialmente previstos, con consecuencias negativas tanto para los recién nacidos (en el proceso de vinculación con las familias) como para los acogedores (algunos de los cuales abandonan el programa). De hecho, el alargamiento del acogimiento produce una desvirtuación de la naturaleza del acogimiento, que pierde la función temporal de sustitución del centro.

La dilatación del acogimiento es consecuencia, entre otros, de retrasos en la elaboración de la resolución administrativa. En ocasiones, la aparición de un familiar que no se había tenido en cuenta en el estudio o la falta de previsión del retorno al núcleo familiar extenso provocan que el juez pida posteriormente que se valoren estas nuevas circunstancias, de forma que es necesario volver a comenzar todo el procedimiento.

En otros casos, se promueve un inicio o un aumento significativo de los contactos (visitas) de los recién nacidos con personas que no se han tenido en cuenta en el estudio, o bien con los que se ha iniciado el estudio muy recientemente, y se activan procesos de vinculación de los recién nacidos sin que exista una valoración clara y técnicamente firme de la medida más adecuada para su interés.

Respecto a este tipo de acogida, el Síndic destaca que es un recurso aún poco utilizado si se tienen en cuenta los datos que ponen de manifiesto la presencia significativa de recién nacidos y de niños de dos años en los centros de acogida (22,9%), y sugiere al Departamento de Bienestar Social y Familia que establezca un protocolo entre la DGAIA y el ICAA que asegure las buenas prácticas en los procesos de traspaso de un niño de una familia acogedora de urgencia y de diagnóstico a una familia preadoptiva o a la familia de origen. También ha recomendado que se asegure la formación técnica específica de los profesionales de las instituciones colaboradoras de integración familiar (ICIF) y que se garantice la supervisión técnica e institucional de las ICIF en los casos de recién nacidos que tienen que cambiar de familia acogedora.

Finalmente, cabe destacar que el recurso del acogimiento del niño por parte de sus familiares (familia extensa) tiene un peso muy grande. Ya se ha hecho referencia anteriormente a que la adecuación de este recurso depende esencialmente del acompañamiento y el seguimiento que la Administración pública hace de las familias acogedoras y de los propios niños. Los abuelos de los niños, y en ocasiones otros familiares, se enfrentan a la dificultad de atender a niños y niñas que han sido desamparados por familiares directos de los acogedores (generalmente los hijos). Esta situación genera una tensión emocional extrema al guardador, que necesita un apoyo regular e intenso para dar respuesta a las necesidades de los niños. Como se ha explicado anteriormente, a menudo llegan al Síndic quejas de familias acogedoras que hacen constar la falta de apoyo por parte de la Administración. En esta cuestión, el Síndic ha solicitado a la Administración la definición y regularización del papel y de las funciones del tutor y de los guardadores.

3.4. Salida del sistema protector de los niños y adolescentes tutelados por la Administración y acompañamiento en la transición a la mayoría de edad

3.4.1. Obligaciones de las administraciones en el proceso de salida del sistema protector

Los jóvenes tutelados por la Administración que al cumplir dieciocho años no han podido regresar con su familia, y que no disponen de los recursos personales, familiares y laborales necesarios para incorporarse de forma autónoma a la vida adulta, se hallan ante la dificultad de tener que dejar la protección del centro residencial o de la familia que los acogía. La falta de recursos, precisamente, ha

llevado a la Administración, a través del Área de Apoyo al Joven Tutelado y Extutelado (ASJTET), a proporcionar apoyo a estos jóvenes en los ámbitos de la vivienda, la inserción laboral, el asesoramiento jurídico y psicológico, entre otros, en el marco de este proceso de transición.

El ejercicio de las funciones tutelares respecto de los menores declarados en situación de desamparo cesa inevitablemente, en sentido estrictamente jurídico, cuando cumplen dieciocho años y alcanzan la mayoría de edad legal. Sin embargo, debido a las necesidades detectadas, que se explican más adelante, a partir del año 1994 se comienzan a articular diferentes instrumentos para atender a los jóvenes que han sido tutelados por la Administración en el proceso de transición a la vida adulta.

La prolongación del apoyo más allá de la mayoría de edad es más necesaria entre los jóvenes tutelados y extutelados

Así, en 1994 se aprueba el I Plan interdepartamental para la atención de jóvenes tutelados al alcanzar la mayoría de edad, creado por el Acuerdo del Gobierno de la Generalitat de Catalunya, de 28 de septiembre de 1994, y hecho público mediante la Resolución del consejero de Bienestar Social de 26 de enero de 1995. Este plan estableció los primeros servicios de atención a los jóvenes extutelados o a los jóvenes tutelados que tenían que dejar los centros. En el mismo año el Decreto Legislativo 17/1994, de 16 de noviembre, aprobó el I Plan de actuación social, con el objetivo de promover las condiciones y remover los obstáculos para hacer efectivas la libertad e igualdad de las personas y conseguir la participación de todos los ciudadanos en los beneficios de la vida social. Este decreto establecía que “uno de los colectivos que necesitan atención social especial son las personas jóvenes que durante su niñez fueron desamparadas por sus familias y tuvieron que ser tuteladas por la Generalitat” y que “esta tutela institucional se extiende hasta los dieciocho años, pero que esta mayoría legal en muchos de los casos no es garantía de habilitación personal suficiente para afrontar el nuevo estatus de persona emancipada desde la ausencia de recursos familiares”.

Por esta razón, exponía que muchos departamentos de la Generalitat dedicaban recursos para facilitar a estas personas jóvenes la plena integración social desde que nació el primer plan de medidas interdepartamentales dirigidas a las personas jóvenes tuteladas por la Administración de la Generalitat al alcanzar la mayoría de edad. Esta realidad fue

reconocida por la Ley 8/1995, de 27 de julio, de Atención y Protección de los Niños y Adolescentes, que en diferentes artículos (23, 31 y 56) preveía refuerzos especiales para su integración social.

El Decreto 185/2003, de 1 de agosto, creó la Comisión del II Plan de coordinación de medidas interdepartamentales dirigidas a las personas jóvenes tuteladas por la Administración de la Generalitat al alcanzar la mayoría de edad; y el Decreto 243/2005, de 8 de noviembre, de Modificación Parcial de la eEstructura del Departamento de Bienestar y Familia, confería, en el artículo 7, un rango orgánico de servicio al Plan e incorporaba una nueva área funcional para impulsar el apoyo a los jóvenes tutelados y extutelados como instrumento necesario para la coordinación y el desarrollo de las políticas derivadas del Plan interdepartamental para jóvenes entre los dieciséis y los veinte años.

En este decreto se establecían las funciones del área: a) diseñar y coordinar la ejecución de los programas de orientación e integración social; b) coordinar el seguimiento de los jóvenes tutelados y extutelados en pisos asistidos; c) dar apoyo técnico, coordinar y supervisar las entidades colaboradoras; d) fijar y evaluar los criterios educativos y funcionales de los recursos de vivienda; e) asegurar el seguimiento socio-educativo del joven extutelado; f) coordinar e implantar las medidas establecidas en el Plan interdepartamental; g) promover la ejecución de las actuaciones y de los programas.

Es necesario recordar que la intervención educativa llevada a cabo durante los años de internamiento en centro o de acogida en familia, en muchos casos, no es suficiente para garantizar que los jóvenes puedan afrontar autónomamente esta transición. Y sin estos niveles de autonomía, y sin otros apoyos adicionales, el abandono del sistema de protección de la infancia puede desembocar en procesos de exclusión social.

Esta circunstancia es especialmente problemática entre los chicos y chicas sin ningún referente adulto o sin apoyos de su comunidad de origen. La falta de apoyo puede provocar que, al cumplir dieciocho años, los jóvenes tengan que regresar al mismo entorno familiar del que meses o años atrás habían sido separados por el impacto negativo que generaba sobre su desarrollo personal y educativo. Los programas de apoyo a la transición a la mayoría de edad, precisamente, se convierten en recursos alternativos clave para optimizar las oportunidades sociales de estos jóvenes.

La falta de vivienda, la dificultad para encontrar un puesto de trabajo o la falta de apoyo familiar, en

último término, inciden negativamente sobre la capacidad y posibilidad de cubrir las necesidades más básicas de estos jóvenes, y les dejan en una situación de desventaja social para afrontar su futuro en relación con el resto de jóvenes de su segmento de edad. No hay que olvidar, además, que la realidad socio-económica ha modificado radicalmente el grado de dependencia económica del joven de su familia y que el amparo que proporciona la familia se alarga mucho más allá de la mayoría de edad. De aquí la importancia de dicho tipo de programas.

Hay que ser cuidadoso al interpretar el requisito de falta de posibilidades de retorno y tener en cuenta la situación del entorno familiar

Muchos de estos jóvenes tutelados parten de trayectorias vitales con carencias de socialización y de cuidado adecuado por parte de sus familias, y estas carencias pueden obstaculizar y retardar su proceso madurativo. Así, la prolongación del apoyo más allá de la mayoría de edad aún se hace más necesaria entre los jóvenes tutelados y extutelados. La separación primeriza del núcleo familiar que supone la tutela por parte de la Administración y la falta de relaciones afectivas estables hace que esta intervención sea necesaria.

De acuerdo con esta necesidad, la actual Área de Apoyo a los Jóvenes Tutelados y Extutelados (ASJTET) tiene como objetivos generales:

- a) completar el proceso madurativo de los chicos y chicas que provienen de los centros residenciales de acción educativa de la DGAIA y de familias de acogida mediante un apoyo continuo;
- b) utilizar y coordinar los recursos ya existentes y facilitar que se creen otros; y c) facilitar la integración laboral y social de los menores y jóvenes, mediante la formación humana, prelaboral y laboral necesarias.

Los programas que se ofrecen son: vivienda, posibilidad de residir en pisos o residencias asistidas hasta finalizar su proceso educativo y alcanzar la autonomía, la independencia y la inserción laboral; seguimiento socio-educativo, apoyo a los jóvenes que están acogidos en recursos de vivienda o en otro programa de la ASJTET; inserción laboral, para mejorar las competencias profesionales y posibilitar el acceso a un puesto de trabajo; apoyo psicológico y supervisión, para los chicos y las chicas integrados en cualquiera de los otros programas de la ASJTET;

apoyo económico que les permita llevar a cabo su proyecto de autonomía e independencia de forma progresiva, vinculado a su integración en un recurso formativo o de vivienda; acompañamiento jurídico, asesoramiento jurídico y mediación sobre las cuestiones que el joven plantea y seguimiento individualizado de los casos; y acompañamiento especializado a jóvenes tutelados y extutelados (SAEJ). El programa que concentra un mayor número de beneficiarios es el de vivienda.

Actualmente, la actuación de acompañamiento en la transición a la mayoría de edad de los jóvenes que han sido tutelados por la Administración y en recursos alternativos a la familia, la recoge la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, que insta a las administraciones competentes a llevar a cabo actuaciones que apoyen a los jóvenes que se hallan en este proceso de transición:

- el artículo 146, en relación con las medidas de transición a la vida adulta, establece que “estas medidas se pueden acordar, fundamentalmente, respecto de adolescentes mayores de dieciséis años, con su consentimiento, que se encuentren con posibilidades escasas de retorno al núcleo familiar de origen o sin perspectivas de integración en otros núcleos de convivencia y que tengan riesgo de exclusión social al alcanzar la mayoría de edad”;
- el artículo 151, en relación con las medidas asistenciales de apoyo posterior a la emancipación o a la mayoría de edad, dispone que “alcanzada la mayoría de edad, [...] el organismo competente de la Generalitat puede disponer las medidas asistenciales que considere necesarias, mediante resolución motivada y con el consentimiento de la persona interesada [...]”;
- el artículo 152, en relación con los programas de apoyo a la emancipación y con la autonomía personal de los jóvenes extutelados y en situación de riesgo para promover la igualdad de oportunidades, establece que “el organismo competente debe facilitar la orientación, formación y el apoyo necesarios a los jóvenes extutelados que al llegar a la mayoría de edad, la emancipación o la habilitación de edad lo solicitan, siempre y cuando cumplan los requisitos establecidos por los programas de autonomía personal.”

Los tres requisitos establecidos en el artículo 146 para poder acceder a la ayuda de la Administración al llegar a la mayoría de edad (1. posibilidades escasas de retorno al núcleo familiar; 2. sin perspectivas de integración en otros núcleos de convivencia; y 3. en riesgo de exclusión) están presentes en una gran parte de los chicos y chicas que llegan a la mayoría de edad en el sistema de protección.

Pero hay tres factores que determinan el acceso efectivo a los programas de la ASJTET:

1. La aceptación del joven de acogerse a los programas que se le ofrecen.
2. El posicionamiento positivo y responsable del joven ante su proyecto educativo de transición a la autonomía.
3. La disponibilidad de recursos.

Estos factores se desprenden de los informes recibidos en la tramitación de las quejas, que han sido escasas, excepto las formuladas por los jóvenes extranjeros no acompañados.

La interpretación de los requisitos que establece la Ley se hace de acuerdo con estos factores determinantes. Cabría la necesidad, sin embargo, de discernir cuál es el peso de cada uno en la valoración final de admisión del joven a este plan.

En algunos casos, si bien se valora la conveniencia de apoyar al joven en la vía laboral y en la parte económica, se considera que la persona joven no está suficientemente madura para hacerse responsable de su proyecto educativo. Si bien el joven considera que lo primordial para poder tirar adelante el proyecto personal de autonomía pasa necesariamente por tener “un techo” garantizado, la ASJTET puede considerar que no da garantías para ofrecerle una plaza en un piso asistido o en una residencia.

Por otra parte, se ha observado, en algún caso, la discrepancia entre la valoración del equipo técnico correspondiente sobre las posibilidades del joven de volver a casa, así como sobre sus capacidades y habilidades. En estos casos, la queja del joven se fundamenta en el hecho de que se le había dado unas expectativas y posibilidades, y posteriormente, sin ningún incumplimiento aparente por su parte ni ningún cambio externo que lo justifique, se le deniega el acceso a una plaza en piso asistido.

En este sentido, hay que ser cuidadoso en la interpretación del requisito “falta de posibilidades de retorno”, teniendo en cuenta la problemática del entorno familiar que ha motivado la entrada del joven en el sistema de protección, que, a menudo, no ha mejorado.

3.4.2. Proceso de desinternalización de los jóvenes extranjeros no acompañados

El Síndic ha recibido numerosas quejas referidas a jóvenes extranjeros no acompañados que han sido expulsados del sistema de protección a la infancia y adolescencia por mayoría de edad médica, una vez practicadas las correspondientes pruebas médicas de determinación de la edad, y que no han dispuesto de un acompañamiento adecuado en su proceso de desinternalización del sistema de protección por parte de las administraciones competentes.

En el anterior epígrafe ya se ha hecho mención a las previsiones que contienen los artículos 146, 151 y 152 de la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los Derechos y las Oportunidades en la Infancia y la Adolescencia, sobre las medidas de transición a la mayoría de edad. Estas actuaciones, además, tienen el apoyo de las directrices europeas relacionadas con la atención de los menores extranjeros no acompañados.

Cabe destacar, por ejemplo, la Recomendación CM/Rec (2007) del Comité de Ministros a los estados miembros sobre proyectos de vida para menores migrantes no acompañados, aprobada por el Comité de Ministros el 12 de julio de 2007, que insta a los estados miembros a adoptar medidas políticas para promover y acompañar los proyectos de vida de estos jóvenes. Esta recomendación establece que “la finalidad de los proyectos de vida es el desarrollo de las capacidades del menor que le permitan adquirir y reforzar las aptitudes necesarias para convertirse en un miembro independiente, responsable y activo de la sociedad. A tal efecto, los proyectos de vida, en plena consonancia con el interés superior del menor, definido por la Convención sobre los derechos del niño, persiguen objetivos relacionados con la integración del menor, el desarrollo personal y cultural, el alojamiento, la salud, la formación académica y profesional y la ocupación”.

Hay que territorializar la oferta de dispositivos de transición a la mayoría de edad para jóvenes extranjeros no acompañados y promover la corresponsabilidad de las administraciones

Asimismo, añade que “las autoridades competentes deben asegurar que los proyectos de vida incluyan medidas de protección de los menores para ayudarlos a alcanzar los objetivos mencionados. Estas medidas deben orientarse para que el menor tenga acceso a: alojamiento adecuado, ayuda especializada de personal debidamente capacitados, tutores o representantes legales con formación específica, información clara y completa sobre su situación en un idioma que comprenda, y servicios básicos, en particular, comida, asistencia sanitaria y educación.”

Estas previsiones legales y políticas afectan básicamente a los jóvenes extranjeros no acompañados que o bien reciben la consideración de menores de edad o bien son tutelados o

extutelados por las administraciones competentes. En este sentido, muchos de los casos llegados al Síndic son de jóvenes que han sido tutelados por la DGAIA, aunque sea a través de medidas provisionales de desamparo preventivo, y que disponen de documentación en regla que acredita legalmente una situación de minoría de edad. Pese a que la edad referida en la documentación haya sido puesta en tela de juicio por parte de DGAIA por pruebas médicas de determinación de la edad, hay que recordar que estas pruebas no son plenamente fiables y que, recientemente, ha habido diferentes medidas cautelares decretadas por jueces y sentencias judiciales que obligan a esta administración a readmitir a algunos de estos jóvenes al sistema de protección después de dudar sobre la validez legal de la documentación aportada (pasaporte, etc.).

A pesar de ello, el Síndic constata que en su proceso de desinternalización algunos de estos jóvenes no han dispuesto de un acompañamiento suficiente por parte de DGAIA, o de los profesionales de los centros donde residían, hacia los dispositivos de transición a la mayoría de edad existentes o alternativamente hacia los servicios de la red de adultos, a fin de tener cubiertas sus necesidades básicas y de encontrar apoyo para su integración social. En diferentes casos, a la hora de abandonar el centro, los jóvenes únicamente disponían de la dirección por escrito de las oficinas del SAIER de Barcelona o de algún servicio residencial, como los centros de primeras atenciones de la ciudad de Barcelona, sin un proceso de derivación consistente y bien planificado.

En este sentido, hay que destacar en positivo, entre otros, la función que desempeña la ASJTET, dispositivo de transición a la mayoría de edad promovido por el Departamento de Bienestar Social y Familia que atiende a muchos de estos jóvenes en sus diferentes programas, o la labor llevada a cabo por los recursos residenciales de estancia temporal para el acompañamiento de jóvenes extranjeros no acompañados que ha puesto en funcionamiento el Consorcio de Servicios Sociales de Barcelona (30 plazas), para atender los casos en que la edad que consta en el pasaporte y la edad médica determinada por las pruebas de edad difiere, con el apoyo de las administraciones que lo integran y de diferentes entidades de acción social especializadas en la atención de población inmigrada.

En el marco de la actividad del Síndic de Greuges, sin embargo, se pone de manifiesto que estos dispositivos no sirven para dar respuesta a la diversidad de situaciones presentes entre los jóvenes extranjeros no acompañados que

abandonan el sistema de protección por mayoría de edad.

El Síndic considera que cualquier joven extranjero inmigrado no acompañado que abandona un centro de protección por mayoría de edad debería poder disponer de un acompañamiento por parte del Departamento de Bienestar Social y Familia en su proceso de desinternalización y de transición a la mayoría de edad, especialmente si se tiene en cuenta la falta de referentes familiares de apoyo en su proceso de integración social y sus necesidades de acogida derivadas de la llegada reciente a nuestro país. Así pues, ha recomendado consolidar las actuaciones de acompañamiento a la transición a la mayoría de edad para la diversidad de jóvenes extranjeros inmigrados no acompañados, no sólo para determinadas tipologías de jóvenes, aunque sea a través de dispositivos diferenciados en función de perfiles con necesidades también diferenciadas.

A la vez, el Síndic ha recomendado al Departamento de Bienestar Social y Familia que adopte medidas para mejorar las actuaciones de acompañamiento a la transición a la mayoría de edad, como:

- Garantizar una oferta suficiente de dispositivos de transición a la mayoría de edad, con el propósito de dar cobertura a las necesidades existentes.

- Territorializar la oferta de dispositivos de transición a la mayoría de edad para jóvenes extranjeros inmigrados no acompañados que hayan abandonado el sistema protector por mayoría de edad y promover la corresponsabilidad de las diferentes administraciones (autonómicas y locales).

- Planificar desde el propio sistema protector, a través del proyecto educativo individual (PEI) en el caso de los jóvenes residentes en CRAE, o a través de un plan individualizado en el caso de los jóvenes residentes en centros de acogida, el proceso de desinternalización de los jóvenes extranjeros inmigrados no acompañados por mayoría de edad, y preparar adecuadamente a estos jóvenes para este proceso de transición.

- Desarrollar medidas, integradas en el proyecto educativo de centro (PEC), que garanticen el acompañamiento activo por parte de los profesionales del sistema protector e implantar protocolos de derivación efectivos y funcionales con estos recursos.

- Desplegar actuaciones para garantizar un seguimiento de los itinerarios de integración social de estos jóvenes por parte de DGAIA, especialmente hasta que cumplan la mayoría de edad según su documentación en regla.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES SOBRE EL NIÑO PRIVADO DEL ENTORNO FAMILIAR

Recursos del sistema de protección

- Continuar con la política de incremento de las plazas residenciales hasta un número que permita disponer de un excedente de plazas libres suficiente para dotar al sistema de la flexibilidad necesaria en la asignación de plazas en función de las necesidades de los niños.

Circuitos de atención y de protección y situaciones de limbo legal de los menores extranjeros no acompañados

- Tener en cuenta la edad que consta en la documentación legal del joven siempre y cuando no pueda acreditarse legalmente una mayoría de edad o siempre y cuando esta documentación no sea invalidada.
- Practicar las pruebas médicas sólo a jóvenes indocumentados o a jóvenes sobre los cuales no haya ningún indicio de su minoría de edad y asegurar que los jóvenes convenientemente documentados no sean expulsados por la DGAIA, mientras no tengan una nueva documentación en regla que acredite legalmente su mayoría de edad.
- Garantizar de forma inmediata la atención de los jóvenes sobre los cuales haya indicios de minoría de edad.
- Asumir la tutela legal inmediata de los jóvenes con independencia de la investigación de información que la DGAIA lleve a cabo y de la permanencia o no en el futuro de estos jóvenes en el sistema de protección, de forma que la fase de estudio no comporte, en la práctica, meses de privación de acceso a los recursos socio-educativos y a la formación prelaboral y ocupacional.
- Promover una actuación institucional integrada y coordinada hacia estos jóvenes extranjeros no acompañados, para evitar que queden fuera de la red de atención a la infancia y de la red de adultos.

El uso de los espacios de detención de menores para la custodia de menores del sistema de protección

- Habilitar un nuevo espacio de espera adecuado para la atención de los menores de protección diferente al ubicado actualmente en las dependencias de la Ciudad de la Justicia.
- Revisar los circuitos de atención de los niños huidos de centros de protección, a fin de promover que sean recogidos por educadores de los centros y de evitar que tengan que entrar en el espacio de detención.
- Revisar la atención a los menores de reforma (y actualmente también a los menores de protección) en el espacio de detención, entre otros en cuanto a la calidad de las comidas y las condiciones de las celdas.
- Intensificar los esfuerzos para reducir el tiempo de estancia de los menores de reforma (y actualmente también de los menores de protección) en este espacio.
- Garantizar la dotación de personal del espacio de detención y su formación especializada en materia de infancia.

Las condiciones de los centros: infraestructura, dotación de recursos y composición

- Continuar con la política de incremento de las plazas residenciales hasta un número que permita disponer de un excedente de plazas libres suficiente para dotar al sistema de la flexibilidad necesaria en la asignación de plazas en función de las necesidades de los niños.
- Crear más centros residenciales de acción educativa intensiva, de forma territorializada y que incluyan centros específicos para chicas.
- Aumentar las plazas de centros residenciales que atienden a niños con discapacidades y de centros terapéuticos para niños con problemas de salud mental.
- Aumentar el número de centros residenciales de acción educativa con el objetivo de reducir su dimensión y acercar el modelo de centro a un hogar con un aforo máximo de acogida de veinte niños.
- Garantizar la existencia de ratios adecuadas de educadores por el número de niños acogidos en centros y asegurar la rápida sustitución de las bajas de personal.
- Regular detalladamente los derechos de los niños en centros en una norma jurídica de alcance general y también reglamentar los aspectos del funcionamiento de los centros que pueden comportar una limitación de estos derechos.

La promoción del acogimiento familiar

- Continuar con la política de promoción del aumento de las familias acogedoras con el objetivo de alcanzar un número que se adecue a las directrices internacionales y a la normativa vigente.
- Extender el plan de profesionalización de familias acogedoras.
- Promover los acogimientos de urgencia y de diagnóstico, y que se establezca un protocolo entre la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia y el Instituto Catalán del Acogimiento y la Adopción que asegure las buenas prácticas en los procesos de traspaso de un niño de una familia acogedora de urgencia y de diagnóstico a una familia preadoptiva o a la familia de origen.
- Asegurar la formación técnica específica de los profesionales de las instituciones colaboradoras de integración familiar (ICIF) y garantizar la supervisión técnica e institucional de las ICIF en los casos de recién nacidos que tienen que cambiar de familia de acogida.

Salida del sistema protector de los niños y de los adolescentes tutelados por la Administración

- Mantener y ampliar las actuaciones de acompañamiento en la transición a la mayoría de edad de los jóvenes que han sido tutelados por la Administración y en recursos alternativos a la familia, especialmente los programas relativos a la vivienda.

4. La adopción (art. 21)

Los Estados Partes que reconocen o permiten el sistema de adopción cuidarán de que el interés superior del niño sea la consideración primordial y:

- a) Velarán por que la adopción del niño sólo sea autorizada por las autoridades competentes, las que determinarán, con arreglo a las leyes y a los procedimientos aplicables y sobre la base de toda la información pertinente y fidedigna, que la adopción es admisible en vista de la situación jurídica del niño en relación con sus padres, parientes y representantes legales y que, cuando así se requiera, las personas interesadas hayan dado con conocimiento de causa su consentimiento a la adopción sobre la base del asesoramiento que pueda ser necesario;
- b) Reconocerán que la adopción en otro país puede ser considerada como otro medio de cuidar del niño, en el caso de que éste no pueda ser colocado en un hogar de guarda o entregado a una familia adoptiva o no pueda ser atendido de manera adecuada en el país de origen;
- c) Velarán por que el niño que haya de ser adoptado en otro país goce de salvaguardias y normas equivalentes a las existentes respecto de la adopción en el país de origen;
- d) Adoptarán todas las medidas apropiadas para garantizar que, en el caso de adopción en otro país, la colocación no dé lugar a beneficios financieros indebidos para quienes participan en ella;
- e) Promoverán, cuando corresponda, los objetivos del presente artículo mediante la concertación de arreglos o acuerdos bilaterales o multilaterales y se esforzarán, dentro de este marco, por garantizar que la colocación del niño en otro país se efectúe por medio de las autoridades u organismos competentes.

En primer lugar, para enmarcar este tema desde la perspectiva de los derechos de los niños y adolescentes, hay que hacer referencia a los principios rectores de la adopción, que la conciben como una medida de protección de la infancia que debe ir orientada a proteger y a respetar los derechos del niño, y a garantizar siempre su interés superior, tal y como recoge de forma expresa la Convención sobre los derechos del niño de 1989.

La adopción no debe tener como objetivo los intereses y el deseo de la familia, sino que debe partir y tener como finalidad el interés superior del niño, y el derecho del niño que está en una situación de indefensión, de abandono o de riesgo a ser protegido y a vivir en el seno de una familia que se considere adecuada de acuerdo con sus necesidades.

En cuanto a este ámbito, el Síndic puede supervisar la actuación de la Administración en el proceso de adopción, y concretamente se hará referencia a la fase de estudio de valoración y de la idoneidad de los adoptantes y el seguimiento posadoptivo.

4.1. La adoptabilidad del niño y las garantías en el proceso de adopción

La concepción de la adopción como una medida de protección de la infancia comporta que se lleve a cabo un estudio exhaustivo de las garantías de adoptabilidad, de acuerdo con el interés superior de los niños.

Las garantías de adoptabilidad del niño implican: (a) objetivar y documentar la propuesta; (b) escoger y descartar opciones después de trabajar y analizar intensivamente todas las alternativas; (c) consensuar el diagnóstico entre todos los equipos implicados, incluso los que no forman parte directamente de la red (por ejemplo, comunidades terapéuticas).

Comprobar y respetar las garantías de adoptabilidad del niño comporta que no puedan abreviarse los trámites de adopción obviando requerimientos técnicos esenciales que más adelante pueden invalidar judicialmente la medida. Con todo, tampoco hay que parar los trámites para esperar de forma prolongada e incierta, ya que este camino perjudica el desarrollo afectivo del niño (fundamental en los recién nacidos).

Comprobar y respetar las garantías de adoptabilidad del niño conlleva que no puedan abreviarse los trámites de adopción obviando requisitos técnicos esenciales

Por ello, si finalmente, después de dar todos estos pasos, cuando se tiene constancia y se valora que la recuperación es irreversible, incierta, problemática o muy lejana, y la espera es objetivamente perjudicial para el niño (según la edad, el estado de salud, la madurez, los vínculos afectivos existentes, etc.), siempre y cuando la decisión esté fundamentada en un trabajo técnico riguroso, completo y exhaustivo, es conveniente acordar, cuanto antes mejor, el acogimiento preadoptivo, como medida de protección del niño o adolescente.

Anteriormente, se han mencionado las carencias relativas al acogimiento de urgencia y de diagnóstico, específicamente sobre el alargamiento del estudio. Hay que tener presente que algunos de estos niños serán propuestos para la adopción y

que, mientras tanto, pueden haber pasado uno o dos años de vida en una medida temporal.

Por otra parte, en el caso de que la propuesta sea de acogida preadoptiva, en ocasiones, se observa un periodo de tiempo proporcionalmente largo para encontrar familia. Así, de las entrevistas llevadas a cabo con equipos técnicos y de las visitas realizadas en centros, el Síndic ha podido constatar que hay una parte de niños de corta edad que tienen la propuesta hecha, pero que durante bastante tiempo están en centros, ya que la propuesta no se hace efectiva por la dificultad de asignarles una familia acogedora preadoptiva.

Como conclusión, el Síndic considera que debe darse la máxima prioridad en los estudios de estos niños para que tengan lo antes posible una propuesta y pueda hacerse efectiva cuanto antes mejor.

4.2. Estudio de valoración de la idoneidad de los adoptantes

Puesto que la adopción es una medida de protección a la infancia, y con la finalidad de encontrar a una familia que se adecue al máximo a las necesidades del niño en concreto, las personas que solicitan adoptar a un niño deben pasar un proceso de preparación y valoración para entender las necesidades específicas de los niños susceptibles de ser adoptados y reflexionar sobre las motivaciones para adoptar y sus propias capacidades para dar respuesta a las necesidades de los niños. La finalidad de este proceso es determinar la idoneidad y preparación de la persona o familia que quiere adoptar para garantizar la cobertura de las necesidades del niño.

Algunas personas han manifestado carencias en el trato y la profesionalidad de los técnicos durante el proceso de estudio de la idoneidad

Las familias que quieren adoptar siguen un proceso de formación y valoración a través de las instituciones colaboradoras de integración familiar (ICIF), acreditadas por la Generalitat de Catalunya (art. 8, apartado a) del Decreto 337/1995, de 28 de diciembre, sobre Acreditación y Funcionamiento de las Instituciones Colaboradoras de Integración Familiar y de las Entidades Colaboradoras de Adopción Internacional.

Algunas personas que presentan quejas a la institución coinciden en mostrar la disconformidad con el procedimiento de valoración de la idoneidad para adoptar por parte de la ICIF contratada, y en aducir una falta de profesionalidad en su actuación, que la consideran parcial, subjetiva o no sujeta a criterios técnicos, objetivos y de rigor. Algunas personas interesadas, independientemente del sentido de la valoración final sobre si son idóneas o no, quieren mostrar su desacuerdo con la falta de profesionalidad, respeto y deferencia de la entidad que las ha valorado.

A pesar de que la función del Síndic no es analizar las valoraciones técnicas que surgen del proceso de estudio de la idoneidad ni el resultado de este estudio, la institución sí que ha querido examinar algunos aspectos del procedimiento y de la forma. Así, ha solicitado a la Administración información sobre la estructura y las herramientas y técnicas utilizadas en la entrevista por los profesionales competentes de las ICIF para emitir un informe valorativo de estas circunstancias, y cómo se asegura desde el ICAA que se tiene un conocimiento efectivo de las mismas. También se ha interesado por la valoración de la conveniencia y los efectos que puede producir el traslado de percepciones y valoraciones de los técnicos a las personas entrevistadas sobre su idoneidad, antes de finalizar el estudio valorativo. Por ello, en la tramitación de quejas concretas, el Síndic ha sugerido al Departamento de Bienestar Social y Familia la necesidad de introducir medidas para mejorar la calidad de intervención de las ICIF y también para supervisar su actuación.

Las quejas presentadas por las personas interesadas versan sobre valoraciones de los técnicos, presuntamente subjetivas, y comentarios que, presuntamente, no se fundamentan en criterios técnicos, falta de adecuación del tono utilizado por los profesionales durante las entrevistas, falta de atención y de respuesta a las demandas formuladas a los técnicos o a la ICIF, tanto presencialmente como por carta o por teléfono, desacuerdo con la forma de comunicarles las valoraciones técnicas y los motivos que las fundamentan, rigidez profesional, falta de empatía a la hora de ponerse en la piel de los solicitantes de adopción y tratar el proceso de estudio de su idoneidad con profesionalidad y delicadeza, y desinformación respecto del procedimiento.

4.3. El seguimiento posadoptivo

El servicio de atención posadoptiva del ICAA, público y gratuito, tiene el objetivo de dar respuesta de asesoramiento y orientación psicológica y educativa para todas las familias adoptivas o personas adoptadas que lo requieran. Es un servicio para atender las necesidades emergentes de las familias que en algún momento solicitan asesoramiento,

ayuda o asistencia. Se trata de acompañar a estas familias ante diferentes problemas que van surgiendo en torno a la evolución de las personas adoptadas en sus procesos de madurez y de construcción de identidad.

Desde el 2004 el número de adopciones internacionales ha ido decreciendo considerablemente. Los países de origen de los niños también han adoptado políticas más restrictivas, lo que ha hecho que varíen las características de los niños asignados para adopción internacional, de forma que la adopción se ha ido convirtiendo progresivamente en una medida de carácter extraordinario, y se observa que cada vez se va restringiendo más a los niños que no pueden ser adoptados en su propio contexto de origen. Estas adopciones, por la edad del niño o por condiciones personales, requieren asesoramiento por problemáticas diversas. A modo de ejemplo, se presentan múltiples situaciones de desajuste familiar y personal que hacen necesaria la intervención de los especialistas durante diferentes etapas de la adopción.

Pese a la existencia de este recurso específico posadoptivo, que el Síndic valora positivamente, hay que potenciar el trabajo en red y, desde un punto de vista transversal y preventivo, hay que trabajar con las escuelas, los pediatras, los centros de salud mental de adultos e infantiles y juveniles (CSMIJ), los centros de desarrollo infantil y atención precoz (CDIAP), etc., a fin de intercambiar información y

tener el máximo conocimiento de la complejidad de la adopción y de las necesidades que pueden presentar los niños adoptados. Con todo, se observa que el trabajo de prevención con los núcleos familiares que podrían presentar necesidades relativas a sus procesos relacionales y de vinculación desde el inicio no es tan extenso como sería deseable.

Debe potenciarse el trabajo en red para intercambiar información y tener el máximo conocimiento de la adopción y de las necesidades de los niños adoptados

Partiendo de los informes de seguimiento que se elaboran en la etapa de mutua adaptación posterior a la llegada del niño, se considera muy importante tener presente que el niño susceptible de adopción ya ha sufrido unas carencias y una pérdida, la de los padres biológicos, y ha estado inmerso en un proceso complejo y no deseable para ningún niño. En este sentido, la Administración debe intentar prevenir y evitar, en la medida de lo posible, que el niño se vuelva a ver inmerso en un proceso doloroso. Aun así, en algunos casos, las situaciones familiares se van complicando hasta provocar un ingreso de los hijos adoptivos en centros.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES SOBRE LA ADOPCIÓN

- Mejorar la calidad de intervención de las ICIF en los estudios de idoneidad y adoptar medidas para supervisar su actuación.
- Fomentar el recurso específico posadoptivo, de acuerdo con el interés superior de los niños y adolescentes adoptados.
- Potenciar el trabajo en red para que, desde un punto de vista transversal y preventivo, se trabaje con las escuelas, los pediatras, los CSMIJ, los CDIAP, etc., a fin de intercambiar información y tener el máximo conocimiento de la complejidad de la adopción y de las necesidades que pueden presentar los niños adoptados.
- Evitar el alargamiento de los acogimientos de urgencia y de diagnóstico por falta de propuesta. Priorizar los estudios de estos niños para que tengan una propuesta lo antes posible.
- En el caso de que la propuesta sea de acogimiento preadoptivo, siempre y cuando la decisión esté fundamentada en un trabajo técnico riguroso, completo y exhaustivo, es conveniente acordarlo, cuanto antes mejor, como medida de protección del niño o adolescente.

5. Derecho a un examen periódico del tratamiento (art. 25)

Los Estados Partes reconocen el derecho del niño que ha sido internado en un establecimiento por las autoridades competentes para los fines de atención, protección o tratamiento de su salud física o mental a un examen periódico del tratamiento a que esté sometido y de todas las demás circunstancias propias de su internación.

De acuerdo con este artículo, el niño que ha estado internado o acogido tiene derecho a que se realice un examen periódico del recurso asignado y de las circunstancias relevantes que han determinado su asignación.

Este artículo hace referencia tanto a los niños separados de sus familias para ser protegidos (art. 20), como a los niños refugiados (art. 22), los niños con discapacidad (art. 23), los niños adoptados (art. 21), los niños enfermos física o mentalmente (art. 24), los que necesitan tratamientos de recuperación y rehabilitación (art. 39), los que están internos en escuelas (art. 28), los privados de libertad (art. 37) y los que están en centros educativos de justicia juvenil (art. 40).

El objetivo del derecho a un examen periódico del tratamiento es garantizar que los niños y los adolescentes no se dejan de forma indefinida en un recurso no apropiado o con un tratamiento que puede no ser el adecuado.

El concepto de revisión incluye:

- a) la medida y el recurso en el que está el niño;
- b) la adecuación de la atención que recibe (tratamiento) y los resultados obtenidos.

El artículo 25, de una gran importancia para la vida de los niños y adolescentes, hace referencia al maltrato institucional cuando el niño está en un recurso alternativo a la familia diferente al que necesita, o recibe un tratamiento que no es adecuado por el tipo de centro o por las condiciones del centro, por el tipo de familia o porque se le alarga la estancia. Aun así, parece que su valor no haya sido lo bastante reconocido ni que las consecuencias en la vida de los niños hayan sido lo suficientemente medidas, de forma que a menudo pasa desapercibido.

El sufrimiento de los niños que han sido puestos por la Administración en centros, hospitales, internados, centros de detención, acogimiento familiar, adopción o centros terapéuticos en los que han recibido una atención no adecuada a sus necesidades o un tratamiento inapropiado a sus carencias, cuando podían haber estado en otro recurso que cubría mejor

sus necesidades o haber recibido un tratamiento terapéutico con mejores resultados, constituye un maltrato institucional y una negligencia que podría haberse evitado si estos recursos se hubiesen revisado, teniendo en cuenta el carácter dinámico del desarrollo de los niños.

Este artículo debe ser desarrollado en normas y reglamentos para los servicios e instituciones y en instrucciones para los profesionales que regulen como debe ser y como debe hacerse la revisión periódica, de forma que se garantice que se ha oído al niño. Tiene relación con el artículo 3.3, que dispone la obligación de los estados de establecer normas para los servicios y las instituciones. Los dos artículos, el 3 y el 25, tratan la supervisión, pero el uno hace referencia a las instituciones y a la plantilla y el otro, a la supervisión individual de cada niño en las instituciones.

Asimismo, menciona específicamente los tratamientos (de salud, psicológico, de medidas de contención, régimen de visitas, régimen de salidas, educación, entre otros) y también implica lo siguiente:

- La revisión periódica por parte de profesionales competentes y especializados sobre el progreso y la evolución del niño.
- Las revisiones por personas independientes como garantía contra el abuso y el maltrato: esta previsión incluye el derecho del niño a hablar libre y privadamente con una persona exterior: procurador, Síndic, referente, Asociación Catalana para la Prevención de la Tortura, etc.

Sobre este artículo, hay que referirse a la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los Derechos y las Oportunidades en la Infancia y la Adolescencia, que en el artículo 115 recoge el cambio de circunstancias y el artículo 122, la revisión y la modificación de las medidas y su vinculación a la evolución de la situación del niño o adolescente.

Este artículo se complementa con los siguientes apartados de este informe:

- Niños privados del entorno familiar (art. 20): página 46
- Derechos del niño con discapacidad (art. 23): página 81
- Derecho a la salud (art. 24): página 90

5.1. Condiciones de la Administración para asegurar el pleno cumplimiento del artículo 25

Para asegurar el cumplimiento de este derecho es necesario que la Administración conozca y reconozca que la revisión de la atención a los niños es un derecho que establece la Convención de las Naciones Unidas y

que recoge el ordenamiento jurídico; y como consecuencia, deben adoptarse mecanismos para cumplir la obligación de revisar de forma regular la situación de cada niño, en cualquier ámbito (de salud, escolar, de protección, etc.).

Es en el ámbito de la protección a la infancia y adolescencia, sin embargo, donde los niños y adolescentes son más vulnerables al incumplimiento del derecho de revisión de su situación y del tratamiento que se les aplica. Por lo tanto, es preciso que la Administración adopte mecanismos para cumplir con este deber.

En primer lugar, uno de los mecanismos debería ser garantizar la suficiencia de recursos humanos para llevar a cabo de forma rigurosa estas revisiones. Aquí intervienen los ámbitos de los servicios sociales, de la salud, de la psicología, de la atención precoz, de la educación especial, de la atención a la discapacidad, y de la protección de la infancia y adolescencia.

En este ámbito, los equipos educativos elaboran los informes tutoriales de seguimiento educativo (ITSE) en los centros, los EAIA hacen informes de seguimiento semestrales y revisan las propuestas. Sin embargo, tanto en un caso como en el otro, cuando hay bajas, sustituciones, vacaciones, o en circunstancias de saturación del centro o de la EAIA, estas revisiones pueden hacerse sin la profundización y el rigor al que tienen derecho los niños.

En segundo lugar, la formación especializada de las personas que deben hacer la revisión y la supervisión por parte de la administración responsable. La DGAIA debe garantizar que los profesionales que intervienen en la revisión tienen la preparación adecuada y también deberían supervisar exhaustivamente las propuestas formuladas en los informes de seguimiento, de acuerdo con el interés superior de los niños.

En tercer lugar, como elemento central de la garantía de las revisiones, debería darse, siempre y en todos los casos, la participación del niño y del adolescente. La escucha directa del niño en la forma más adecuada a su edad y sus circunstancias, a través de sus quejas y de sus deseos; y la escucha indirecta, tomándose en serio los signos de malestar y de sufrimiento, con la observación especializada y la reflexión en equipo como base para unos resultados que tengan por objeto proponer lo mejor para el niño.

En las revisiones de propuesta y medida, la coordinación con los otros servicios y con los profesionales que intervienen, desde los ámbitos de la salud, de la educación y del tiempo libre, debería ser obligada, y en los informes de estos servicios debería constar la posición del chico o la chica, sus deseos y las quejas expresadas.

En este apartado se observan carencias en cada uno de los requisitos o de las condiciones necesarias para que se cumpla el derecho de revisión de la medida, entre las que hay que señalar las que se refieren a las revisiones de las medidas y de los recursos de protección de la infancia y la adolescencia, que son las que llegan al Síndic.

Respecto de la primera condición para posibilitar la revisión, se constatan carencias en la suficiencia de recursos: a) de los equipos EAIA, tanto por la saturación de casos como por la falta de sustituciones de las bajas de larga duración, por obstáculos inherentes al recurso asignado al niño (distancia del centro residencial de acción educativa o de la familia de acogida, por ejemplo) o bien por dificultades derivadas de la situación familiares de los niños (falta de asistencia a las entrevistas, problemas para contactar); b) de los equipos educativos, por las mismas razones aducidas anteriormente: falta de sustituciones de las bajas, entre otros, y c) del seguimiento de acogimientos familiares hecho por las ICIF, ya que el número de seguimientos convenidos con la Administración se ha ido incrementado, de forma que cada profesional tiene un número elevado de seguimiento de los niños en familia ajena y, por lo tanto, se reducen las visitas al domicilio y presenciales y se aumentan las entrevistas telefónicas.

Esta situación no lleva, en general, a no realizar las revisiones, pero sí afecta a su calidad, que requiere un tiempo para escuchar a las partes que a menudo no se tiene.

La DGAIA debe garantizar que los profesionales que realizan la revisión tienen la preparación adecuada, y debe supervisar las propuestas de los informes de seguimiento

En cuanto a la formación especializada de los profesionales responsables de hacer las revisiones, se observa mucha diversidad en los equipos, aunque, en ocasiones, a través del análisis de los itinerarios de algunos niños y adolescentes y de los informes recibidos se constatan propuestas cambiantes y contradictorias en poco tiempo, producidas más desde la reacción a las demandas y exigencias familiares que no desde los intereses de los niños. En otros casos, el estudio del itinerario del niño ofrece una perspectiva de cronificación e inmovilidad en un recurso o una medida, sin que haya sido cuestionada posteriormente de forma rigurosa.

En cuanto a la participación de los niños y adolescentes en las revisiones, a pesar de que participan en la elaboración de los ITSE, y que a menudo son escuchados por los EAIA en el momento de la revisión, no siempre es así, de forma que quedan todavía muchos niños y adolescentes que, por alguna de las razones mencionadas anteriormente, o por otros motivos, no son considerados sujetos de la revisión, sino objetos de protección, respecto de los cuales los demás deciden.

Directamente relacionado con el cumplimiento del artículo 25, está el artículo 19.1, sobre la obligación del Estado de adoptar medidas para proteger al niño y adolescente de todas las formas de violencia, abusos, negligencia, maltrato o explotación, mientras está bajo la guarda de los padres o tutores legales.

Las revisiones del recurso asignado deben servir no sólo para analizar si aquel recurso o aquella medida aún son las mejores opciones para el chico o chica, sino que tienen que ser útiles para la detección del maltrato, la negligencia y la falta de trato o de cuidado adecuados en el recurso alternativo a su propia familia.

Así, hay que detectar posibles tratos no adecuados o directamente maltratadores en un centro o en una familia, extensa o ajena. Una educación excesivamente coercitiva o amenazadora puede constituir un maltrato emocional y psicológico; una familia o un educador aparentemente correcto puede ocultar una situación de abuso; la cobertura de las necesidades materiales en un centro o una familia acogedora puede ocultar un abandono o una negligencia afectiva.

Por este motivo, es muy importante que en cada revisión se escuche y se observe al niño, separadamente de sus guardadores y en diferentes contextos; que exista una coordinación estrecha con los servicios que tratan al niño diariamente, especialmente la escuela, y que todo ello no se quede en una revisión formal de las posibilidades de retorno a casa y de los recursos disponibles.

El artículo 25 también está estrechamente relacionado con el artículo 20, que establece la obligación del Estado de facilitar un recurso al niño y adolescente, en sustitución de su núcleo familiar cuando, de acuerdo con su interés superior, sea necesario separarlo. Asimismo, dispone que estos niños tengan derecho a una atención y protección especiales, establece una gradación de recursos según el interés del niño y la elección del recurso que más se adapte a su entorno étnico, lingüístico, cultural, religioso, entre otros.

Respecto del sistema de protección, este artículo 25 también debería tener incidencia en la propuesta de transición a la vida autónoma al alcanzar la mayoría de edad, propuesta que debería ser el fruto de una

revisión rigurosa del itinerario seguido por el joven en los recursos alternativos en que ha estado y de sus necesidades actuales.

En el ámbito educativo, la revisión del tipo de atención educativa que reciben los alumnos con necesidades educativas especiales, también está relacionado con el artículo 25, especialmente en lo que concierne a la escolarización compartida (progresión de días de inclusión en la escuela ordinaria, p. ex.), asignación de unidades especiales de apoyo a la educación especial (USEE), autorización de apoyos educativos (auxiliar de educación, logopedia, p. ex.).

5.2. Revisión de las medidas de tratamiento de los niños en situación de internamiento o acogimiento

5.2.1. Adecuación de las medidas de protección

En el apartado correspondiente al artículo 20, sobre los niños privados del entorno familiar, se han planteado situaciones de niños y adolescentes que pueden ver vulnerado su derecho de revisión de medida: a) casos en que los niños tutelados residen en un centro que no es el adecuado porque están pendientes de otro recurso, ya sea otro centro o ya sea una familia de acogida; b) falta de plaza en un centro residencial de acción educativa intensiva, CREI; c) falta de plaza en el centro Can Rubió; d) falta de familia acogedora; e) falta de familia adoptiva, etc.

La falta de recursos alternativos a la familia ajustados a sus necesidades afecta más a menudo a los niños y adolescentes con necesidades específicas, como los adolescentes con problemas psicológicos o trastornos de conducta o los que están en situaciones especiales, como menores extranjeros no acompañados. También sucede con grupos de hermanos que, de acuerdo con su interés, se considera que han vivir juntos en un mismo centro o en una misma familia, cuya situación no puede considerarse de necesidades específicas ni de situaciones especiales.

Como también se ha mencionado en este apartado, el mantenimiento de niños en recursos residenciales no adecuados para cubrir sus necesidades de atención produce un perjuicio a estos niños, pero también a los otros que residen en el centro, por las dificultades de convivencia que se derivan. Eso pasa en los recursos residenciales para la atención de adolescentes con trastornos mentales graves, que no permiten atender las necesidades existentes y hacen que chicos y chicas con trastornos graves se mantengan en centros residenciales de acción educativa, o que sean propuestos para una plaza en CREI, tampoco adecuada para ellos

En cuanto a los adolescentes que huyen repetidamente de los centros residenciales, la revisión de su situación se hace más necesaria que nunca y debe incluir el seguimiento próximo de su estado después de haber huido. En algunos casos, la revisión de la situación de un chico o chica huido ha dado lugar a una nueva propuesta más adecuada y, sobre todo, más aceptada por el adolescente: en unos casos, ha regresado con uno de los progenitores y se ha hecho un seguimiento intenso de la evolución de la nueva propuesta; en otros, se ha iniciado un proceso de autonomía.

En todos los casos, sin embargo, es necesario que concurran unas determinadas circunstancias que permitan una salida favorable a las situaciones de huida repetidas:

- una situación personal (emocional psicológica, de madurez, etc.) del chico o chica que lo posibilite;
- la aceptación por parte del chico o la chica de la continuidad de la intervención del sistema de protección (EAIA y centro) después de la huida;
- el mantenimiento de los contactos del centro con el chico o chica huido;
- la disponibilidad de la EAIA para dedicar tiempo a ello;
- la flexibilidad del equipo técnico (EAIA o de centro de acogida) para escuchar el chico o chica, valorar la medida de nuevo y plantear nuevas propuestas.

Otras situaciones planteadas han sido relativas a la tardanza en elaborar la propuesta de retorno de un chico del CREI a un CRAE. En un caso, los familiares de un chico ingresado en un CREI manifestaron que tanto el chico como la familia habían sido informados que en un periodo de tiempo determinado sería trasladado otra vez a un CRAE; que al llegar el momento de la finalización del periodo previsto (en este caso, de un año), se les había comunicado que su evolución había sido positiva y que se haría la propuesta de traslado de forma inmediata, a pesar de

que había que contar con el tiempo de espera para una plaza de acuerdo con sus necesidades. Pasados los meses, cuando se interesaron por el tema, supieron que la propuesta aún no estaba hecha, presuntamente por un problema de saturación de los profesionales de la EAIA.

En algunos casos se han detectado insuficiencias en el estudio del impacto del recurso y la atención recibida, y del régimen de visitas y salidas del niño

En otro caso de un chico con necesidades específicas con propuesta de ser acogido en familia profesional, como la disponibilidad de este recurso tardaba, se persistió en la propuesta idónea, sin elaborar otra más viable, de forma que se produjo un internamiento de muchos años en un centro.

La falta de revisión a fondo de las situaciones de los niños tutelados por la Administración también afecta al régimen de salidas y visitas: unas veces se tarda demasiado en modificar el régimen establecido inicialmente y el niño sufre las consecuencias; en otros casos, se hacen modificaciones favorables a los padres porque sus circunstancias cambian (por salida de la cárcel, por separación, divorcio o reconciliación, entre otros), que parecen no haber tenido en cuenta el interés del niño debido a la falta de estudio de su situación emocional o la precipitación de la medida.

En algunas quejas, en ocasiones, se echa de menos el estudio del impacto en el niño del recurso y la atención recibida y del régimen de visitas y salidas.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES SOBRE EL DERECHO A UN EXAMEN

PERIÓDICO DEL TRATAMIENTO

- Implantar (por parte de la DGAIA) las medidas administrativas necesarias para asegurar la revisión periódica de todos los niños y adolescentes que están bajo la tutela de la Administración, cualquiera que sea el recurso en el que estén: centro residencial, centro de acogida, familia acogedora, propuesta de adopción, etc.
- Garantizar la suficiencia de recursos humanos de los EAIA, las ICIF, los EFI y los equipos educativos para llevar a cabo las revisiones periódicas de la situación de los niños y de los adolescentes que han sido separados de su familia, teniendo en cuenta que hay que revalorizar cuál es la situación personal de cada niño y cuál ha sido la evolución del entorno familiar, para hacer una nueva propuesta o bien justificar con informes técnicos argumentados la continuidad de la medida y del recurso.
- Garantizar la suficiencia de recursos humanos para cumplir la revisión periódica rigurosa de todos los niños y adolescentes que reciben tratamientos en el ámbito de la salud, de la salud mental, de estimulación del desarrollo, que están ingresados en centros terapéuticos, que tienen necesidades educativas especiales o que tienen asignado un centro de educación especial, etc.
- Adoptar medidas para asegurar la formación especializada de las personas que tienen el encargo de hacer la revisión de las situaciones personales y familiares de los niños y de los adolescentes en el sistema de protección, con la intervención de la DGAIA, en los procesos de selección de los profesionales de los equipos educativos de centros y de los EAIA, y con un incremento de la actuación de supervisión de equipos y de centros.
- Estudiar y regular qué mecanismos son los adecuados para que sea obligada la participación de los niños y de los adolescentes que están en el sistema de protección en la revisión de la medida, el recurso y el régimen de visitas con padres y otros familiares.
- Estudiar y regular (por parte del Departamento de Enseñanza) cuáles son los mecanismos adecuados para que sea obligada la participación de los alumnos en los centros escolares, durante toda la educación obligatoria, de forma que se asegure la escucha directa en la forma más adecuada a su edad y sus circunstancias, respecto del recurso educativo y de los apoyos educativos que reciben.

6. Administración de la justicia de menores (art. 40)

1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño de quien se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse o declare culpable de haber infringido esas leyes a ser tratado de manera acorde con el fomento de su sentido de la dignidad y el valor, que fortalezca el respeto del niño por los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros y en la que se tengan en cuenta la edad del niño y la importancia de promover la reintegración del niño y de que éste asuma una función constructiva en la sociedad.

2. Con este fin, y habida cuenta de las disposiciones pertinentes de los instrumentos internacionales, los Estados Partes garantizarán, en particular:

a) Que no se alegue que ningún niño ha infringido las leyes penales, ni se acuse o declare culpable a ningún niño de haber infringido esas leyes, por actos u omisiones que no estaban prohibidos por las leyes nacionales o internacionales en el momento en que se cometieron;

b) Que a todo niño del que se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse de haber infringido esas leyes se le garantice, por lo menos, lo siguiente:

i) Que se lo presumirá inocente mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley;

ii) Que será informado sin demora y directamente o, cuando sea procedente, por intermedio de sus padres o sus representantes legales, de los cargos que pesan contra él y que dispondrá de asistencia jurídica u otra asistencia apropiada en la preparación y presentación de su defensa;

iii) Que la causa será dirimida sin demora por una autoridad u órgano judicial competente, independiente e imparcial en una audiencia equitativa conforme a la ley, en presencia de un asesor jurídico u otro tipo de asesor adecuado y, a menos que se considere que ello fuere contrario al interés superior del niño, teniendo en cuenta en particular su edad o situación y a sus padres o representantes legales;

iv) Que no será obligado a prestar testimonio o a declararse culpable, que podrá interrogar o hacer que se interroge a testigos de cargo y obtener la participación y el interrogatorio de testigos de descargo en condiciones de igualdad;

v) Si se considere que ha infringido, en efecto, las leyes penales, que esta decisión y toda medida impuesta a consecuencia de ella, serán sometidas a una autoridad u órgano judicial superior competente, independiente e imparcial, conforme a la ley;

vi) Que el niño contará con la asistencia gratuita de un intérprete si no comprende o no habla el idioma utilizado;

vii) Que se respetará plenamente su vida privada en todas las fases del procedimiento.

3. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para promover el establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicos para los niños de quienes se alegue que han infringido las leyes penales o a quienes se acuse o declare culpables de haber infringido esas leyes, y en particular:

a) El establecimiento de una edad mínima antes de la cual se presumirá que los niños no tienen capacidad para infringir las leyes penales;

b) Siempre que sea apropiado y deseable, la adopción de medidas para tratar a esos niños sin recurrir a procedimientos judiciales, en el entendimiento de que se respetarán plenamente los derechos humanos y las garantías legales.

4. Se dispondrá de diversas medidas, tales como el cuidado, los órdenes de orientación y supervisión, el asesoramiento, la

libertad vigilada, la colocación en hogares de guarda, los programas de enseñanza y formación profesional, así como otras posibilidades alternativas a la internación en instituciones, para asegurar que los niños sean tratados de manera apropiada para su bienestar y que guarde proporción tanto con sus circunstancias como con la infracción.

El artículo 40 de la Convención hace referencia a los derechos de los niños en el ámbito de la justicia de menores. En el apartado primero, este artículo reconoce el derecho de los niños acusados de infringir la ley penal, o declarados culpables de infringirla, de ser tratados con dignidad y de una manera que refuerce su respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales de los demás; y teniendo en cuenta su edad y la importancia de promover su reinserción en la sociedad.

El segundo apartado de este artículo establece la obligación de los estados de asegurar especialmente el principio de tipicidad y de establecer garantías específicas como, por ejemplo, la presunción de inocencia, el derecho del niño a ser informado y a tener asistencia legal, el derecho que la causa sea dirimida por una autoridad competente, independiente e imparcial, el derecho del niño a no ser obligado a dar testimonio y a no confesarse culpable, el derecho que cualquier medida pueda ser revisada por un órgano superior, y que la vida privada del niño sea respetada plenamente en todas las fases del procedimiento.

El artículo 40 también hace referencia a la obligación de promover el establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicas aplicables a niños de quien se alegue que han infringido la ley penal, y especialmente fijar una edad mínima por debajo de la cual se considera que el niño no tiene la capacidad de infringir la ley, establecer medidas para tratar a estos niños sin utilizar procedimientos judiciales, y disponer diferentes medidas alternativas al internamiento en instituciones.

El Comité de los Derechos del niño (CRC), al examinar los informes de los estados miembros, se remite a las reglas y directrices de las Naciones Unidas, especialmente a las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de justicia de menores (Reglas de Beijing), las Reglas de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad).

De acuerdo con el principio del interés superior del niño, que recoge el artículo 3 de la Convención, las Reglas de Beijing piden a los estados miembros que procuren promover el bienestar del niño y su familia, y establecen que el sistema de justicia de menores debe poner énfasis en su bienestar. También prevén que el procedimiento debe favorecer los intereses del niño y que en el examen de los casos debe considerarse primordial su bienestar.

6.1. Adecuación del trato de los niños que han infringido la ley (o que han sido acusados de haberlo hecho)

6.1.1. Trato a los menores y jóvenes en centros de justicia juvenil

La Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores, y la Ley 27/2001, de 31 de diciembre, de Justicia Juvenil, siguiendo la Convención sobre los derechos del niño, reconocen el derecho del niño a ser tratado de una forma coherente con la promoción del sentido de la dignidad y de la valía personal, con respeto por los derechos humanos y las libertades de los demás, y teniendo en cuenta su edad y la importancia de que el niño se reinserte y adopte una actitud constructiva en la sociedad.

El Síndic recibe pocas quejas de los jóvenes internos en centros educativos de justicia juvenil, pero las que ha recibido hacen referencia al trato dado en los centros dependientes del Departamento de Justicia. Hay que recordar que la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño establece en el artículo 37 c) que “todo niño privado de libertad debe ser tratado con la humanidad y el respeto inherente a la persona humana”.

Es necesario que los profesionales tengan una formación y supervisión adecuada en el trabajo de los jóvenes privados de libertad

En tres de las quejas se hacía referencia al trato poco respetuoso de un mismo educador, que supuestamente incluía insultos, y la aplicación de sanciones desproporcionadas o injustas. En este sentido, los jóvenes que se dirigieron a esta institución entendían que su situación de delincuentes que cumplen una pena no debería comportar que no sean tratados con respeto.

El Departamento de Justicia investigó lo que se denunciaba, junto con el equipo educativo y la dirección del centro, y llevó a cabo actuaciones para asegurar que el trato del educador hacia los internos fuese respetuoso y las sanciones, proporcionadas. Sin embargo, no se había escuchado a los chicos que habían promovido la queja.

En estos casos, el Síndic considera que a la hora de llevar a cabo las actuaciones de comprobación, también hay que escuchar la versión de los jóvenes, y no sólo la del equipo directivo y la del educador en cuestión, ya que es necesario para aclarar los hechos y, además, constituye un derecho de los chicos. En este sentido, no se debería infravalorar el relato de los jóvenes cuando hacen referencia a hechos relevantes en una intervención educativa.

Hay que hacer una mención específica a la aplicabilidad del artículo 12 de la Convención en el ámbito de la justicia de menores, de acuerdo con el cual debe garantizarse al menor el derecho a expresar su opinión libremente en todos los asuntos que le afecten. Por lo tanto, el menor tiene que participar en la aplicación del sistema de justicia juvenil y debe ser escuchado y sus opiniones deben tenerse en cuenta.

Cabe decir que en estos casos el Departamento de Justicia informó al Síndic sobre la investigación llevada a cabo, que finalmente incluyó la escucha de los jóvenes sobre los hechos y otros aspectos de la vida cotidiana y una mejora del trato recibido.

Para alcanzar este objetivo, el Síndic destaca la necesidad de una formación y supervisión adecuadas de los profesionales, que adquiere una relevancia especial en contextos de trabajo educativo con jóvenes en situación de privación de libertad y, en ocasiones, en situaciones de vulnerabilidad añadida. Éste era el caso de una queja en que el Síndic valoró que, ante la existencia de indicios de una actuación inadecuada de una educadora hacia un menor, debería haberse extremado la supervisión de su actuación y la investigación realizada para aclarar los hechos. La Convención de las Naciones Unidas pone un énfasis especial en la supervisión profesional y la competencia del personal, que debe referirse a todas las instituciones, servicios y equipamientos responsables de la atención de niños.

6.1.2. La ocupación de los centros de justicia juvenil

El Síndic ha tenido conocimiento de la situación de sobreocupación de algunos de los centros educativos de menores del Departamento de Justicia. Con motivo de una queja referida al centro El Segre, ha sido informado por el Departamento de Justicia de la situación de ocupación de este centro y de los otros centros educativos de Cataluña, que supera el número de plazas, situación que también afecta a otros centros de justicia juvenil. Así, según la información facilitada por el

Departamento de Justicia, los centros de Justicia Juvenil de que dispone actualmente el Departamento de Justicia son siete, más una unidad terapéutica y dos pisos de inserción, con un total de 288 plazas, a las que deben añadirse las diez plazas que tiene en convenio con entidades privadas para el cumplimiento de medidas de internamiento terapéutico. La ocupación media de los centros en el año 2010 ha sido de 305 menores y en el año 2009, de 306.

Más concretamente, en el último trimestre del año 2010, la situación real de ocupación de los centros había sido la siguiente: L'Alzina había tenido una sobreocupación media de 9 plazas; El Segre, de una plaza; Can Llupià, de 4 plazas, y Els Til·lers, de 3 plazas. Con todo, se observó que el promedio de sobreocupación del centro El Segre había sido de 39, o sea, tres más de las establecidas. En este sentido, a pesar de que la ocupación de algunos centros había sido inferior a las plazas dotadas, los otros centros habían tenido que asumir la sobreocupación.

Ante esta situación, y puesto que este departamento informa que se están evaluando las necesidades de plazas presentes y las previstas para los próximos años, a fin de adoptar las medidas correctoras que permitan adecuar las plazas dotadas disponibles a la demanda de medidas de internamiento, el Síndic ha acordado la apertura de una actuación de oficio para hacer el seguimiento de esta cuestión, su evolución y las medidas previstas.

En este sentido, preocupa la sobreocupación de los centros porque se entiende que tiene una incidencia directa en su funcionamiento, en la labor que los educadores tienen asignada y en los derechos de los menores que son atendidos. Así, tal y como apuntaba la persona que presentaba la queja, a pesar de que se había producido un aumento de la plantilla, de 33 educadores (32 contratados), la situación de sobreocupación continuada y progresiva no permite la aplicación correcta y óptima de los programas que marca la Ley 27/2001, de Justicia Juvenil, cuando establece que “las actividades de los centros, en el ejercicio de las funciones reguladas por esta ley, tiene como objetivos fundamentales la integración y reinserción social de los menores y los jóvenes sentenciados a medidas de internamiento, mediante la aplicación de programas eminentemente educativos, así como la custodia de todos los menores y los jóvenes internados bajo medidas cautelares o definitivas”.

Así, la situación de sobreocupación en los centros tiene consecuencias perjudiciales para todos, porque dificulta el cumplimiento del principio

básico de las medidas judiciales de reeducación y reinserción; b) impide la separación física en el centro de los niños y de los jóvenes, y entre los penados y los preventivos; y c) comporta una carga de trabajo excesiva para los educadores, en la atención directa a los chicos y jóvenes, especialmente para el cumplimiento de las tutorías individualizadas.

La sobreocupación en los centros dificulta el cumplimiento del principio de reeducación y reinserción

El Departamento entiende, sin embargo, que con todos los internos que han pasado por los centros se ha hecho el trabajo individualizado que marcan la Ley Orgánica 1/2000, de 12 de enero, reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores, y la Ley catalana 27/2001, de 31 de diciembre, de Justicia Juvenil. Todos los menores tienen hecho el programa educativo individualizado; en el caso de los cautelares, el modelo individualizado de intervención se ha enviado en tiempo y forma al juez de menores competente, y con todos los chicos se está haciendo la intervención tutorial que prevé la Ley mediante el educador que tienen asignado.

El Síndic considera que la Administración ha intentado adoptar medidas compensadoras del incremento de internamientos, mediante una cuidadosa distribución de la sobreocupación, pero el cumplimiento de la aplicación de los programas no asegura por sí sólo, ni comporta de forma automática, que se haya podido dar la atención individualizada a cada interno, que era el objeto de la queja.

No debería minimizarse el impacto que cuatro o cinco internos de más tiene en un centro donde hay treinta y seis, porque este incremento, si se mantiene de forma continuada, afecta necesariamente a la atención personalizada a los internos, y especialmente puede afectar a las tutorías individuales, aparte que la adaptación de los espacios para asumir a más chicos sea la adecuada.

6.1.3. Respeto de los derechos de los menores procesados, especialmente el derecho a la intimidad. SAVRY

En los informes anuales del Síndic correspondientes a los años 2008 y 2009 se expuso la queja presentada por un grupo de profesionales de medio abierto de la Dirección General de Ejecución Penal en la Comunidad y de Justicia Juvenil (Q 01357/08) en

relación con la obligatoriedad de aplicar el protocolo SAVRY (Structured Assessment for Violence Risk in Youth) en su labor cotidiana, ya que, en su opinión, podía vulnerar los derechos de los menores con los que intervienen.

Una vez analizadas las sucesivas informaciones recibidas, tanto de las personas interesadas como del Departamento de Justicia, el Síndic emitió una resolución en la que se sugiere a este departamento:

1. Que se reconsidere la aplicación del SAVRY en la fase del procedimiento en que no haya recaído sentencia judicial, puesto que no existe ningún requisito legal para hacerlo y no está establecida judicialmente la comisión del delito o la falta. De esta forma, y en la medida que no hay delito, el riesgo de reincidencia no puede valorarse.
2. Que, sin perjuicio del establecimiento de las metodologías de trabajo que sean pertinentes (valoración estructurada o no estructurada), se revise la aplicación del programa SAVRY para asegurar el cumplimiento del principio de mínima intervención y del interés superior del niño en cada caso concreto.
3. Que, de acuerdo con lo anterior, se excluya el planteamiento obligatorio de cuestiones que afecten a la intimidad de los menores y sus familias para asegurar que la información solicitada en cada caso sea la estrictamente necesaria para informar sobre el menor con el que se interviene.
4. Que se asegure en todo momento que el menor es informado sobre las preguntas que se incluyen en el cuestionario, su libertad para responderlas y los posibles usos que se de a la información que proporcione.
5. Que en las medidas que se adopten en la elaboración de estudios y de valoraciones por parte del Departamento, entre las que está el protocolo SAVRY, se asegure la prevalencia del interés de los menores objeto de intervención.

Así, el Síndic considera que el procedimiento penal de menores, a diferencia del de adultos, tiene una doble vertiente, la sancionadora y la educativa, ya que procura que puedan reinsertarse en la sociedad, y el interés del menor se convierte, por imperativo legal, en un elemento determinante de las medidas que se adoptan y también del procedimiento que se sigue para hacerlo.

La elaboración de los informes técnicos se enmarca en la función educativa de la justicia de menores y es un instrumento que debe determinar, con criterios técnicos especializados, cuál es la medida que más se adecua al interés del niño en cada caso.

El principio de prevención debe ser tenido en cuenta, pero no puede prevalecer por encima de otros derechos fundamentales, como el derecho a la intimidad

En este sentido, según el artículo 27 de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la Responsabilidad penal de los Menores, el objeto de los informes tiene que versar sobre la situación personal, social y familiar del menor y su evolución. Esta información debe incluir un estudio de los antecedentes para comprender la situación del menor, pero no existe un requisito normativo específico sobre el asesoramiento a jueces y fiscales respecto al riesgo concreto de reincidencia del menor ni a los hechos que puedan ocurrir en el futuro, que son el objeto principal de valoración en el cuestionario SAVRY.

Como no existe una obligación legal específica de valoración del riesgo de reincidencia, la clave para determinar si el planteamiento generalizado del cuestionario SAVRY a los menores que son objeto de intervención en el ámbito de la justicia juvenil puede vulnerar los derechos de los menores afectados es determinar si la información solicitada es necesaria para el desempeño de la función de asesoramiento técnico de la justicia de menores.

En este punto, hay que recordar que el cuestionario SAVRY incluye el requerimiento de información sobre aspectos de la vida de los menores que tiene una clara incidencia en su intimidad y en la de sus familias.

El carácter necesario de la información que se solicita está determinado, por una parte, por el objeto de los informes que describe el artículo 27 de la Ley Orgánica 5/2000, pero también por los criterios legalmente establecidos para la intervención con menores, tanto en la recogida de información como en la emisión de los informes técnicos. El principio del interés superior del niño, que debe regir la actuación de la Administración no sólo como objetivo final de las intervenciones sino en los procedimientos utilizados para llevarlas a cabo, debe primar sobre cualquier otro interés concurrente (artículo 4c) de la Ley 27/2001, de 31 de diciembre, de Justicia Juvenil.

También la Ley 27/2001 prevé como principio rector de actuación con los menores y los jóvenes

“la adecuación de las actuaciones a la edad, la psicología, la personalidad y las circunstancias personales y sociales de los menores y de los jóvenes”, principio que concreta y ofrece instrumentos para valorar cuál es el interés del menor en cada caso y que incorpora el principio de individuación, que debe regir la actuación de la Administración con los menores.

Como criterio de actuación relevante en este caso, hay que recordar, asimismo, el principio de mínima intervención, formulado en términos “de ausencia de ingerencias en la vida privada de los menores o en la de sus familias en las actuaciones que se lleven a cabo”, recogido por la Ley 27/2001 y por el Reglamento que la desarrolla.

De este principio se desprende que la Administración, con relación a menores y jóvenes en el ámbito de la justicia juvenil, debe actuar siempre tomando como criterio principal el interés del niño, en función de sus circunstancias individuales, que deben analizarse caso a caso, y debe evitar ingerencias innecesarias en su vida y abstenerse de solicitar información no estrictamente necesaria.

Desde esta perspectiva, el Síndic valoró que la aplicación del cuestionario SAVRY de forma obligada y completa a todos los menores que están en libertad vigilada y en medida de internamiento en centro (ya sea firme o cautelar), y a aquellos sobre los cuales la Fiscalía solicita la elaboración de un informe de asesoramiento técnico, y la inclusión obligatoria de este cuestionario en el informe técnico pueden vulnerar el derecho a la intimidad de los menores y sus familias, puesto que recoge información sobre diferentes aspectos de su situación personal y familiar que podrían resultar innecesarios o irrelevantes en función de la situación del menor en concreto con el que se está interviniendo.

Tal y como afirma el Departamento de Justicia, todos los factores del SAVRY se refieren a circunstancias personales o sociales de los menores, pero, en opinión del Síndic, no todos tienen que ser requeridos en cada caso y de forma individualizada, sino sólo los que sean imprescindibles para el cumplimiento de la labor legal y en función del interés de cada menor.

Nada obstaría a aplicar el SAVRY como un guión de preguntas que los profesionales tienen que tener presente a la hora de hacer las entrevistas o el estudio de la situación del menor a partir de un guión estructurado, y como una forma de homogeneizar determinados aspectos metodológicos, siempre y cuando se dotase a los

profesionales de un margen que permitiese elegir la información que es necesaria para la intervención con el menor concreto, tanto en cuanto a la formulación de determinadas preguntas como a su inclusión en los informes.

En el año 2010 el Departamento de Justicia envió al Síndic un informe en que manifestaba su desacuerdo con la resolución de la institución, ya que consideraba que se venía haciendo un uso de la herramienta metodológica SAVRY adecuado a las finalidades y funciones que tiene encomendadas, de acuerdo con el interés de los menores con los que interviene y de forma respetuosa al marco normativo vigente.

Así, en síntesis, el Departamento de Justicia informa que el SAVRY no es un cuestionario de preguntas, sino un guión de entrevista semiestructurada que orienta al profesional a la hora de hacer la exploración, pero sin que su uso por parte del profesional sea obligatorio, ya que los profesionales pueden buscar información de las diferentes fuentes que siempre han utilizado: entrevistas con el menor y con la familia, consulta de los datos del expediente personal y con otros profesionales.

Respecto a este punto, el Síndic observa que se han introducido cambios en el planteamiento inicial del instrumento SAVRY, pero la supresión de la obligatoriedad de formular la totalidad de preguntas que constan en el guión de entrevista SAVRY no excluye la obligación impuesta a los profesionales de explorar todos y cada uno de los factores que prevé este instrumento y de preguntarlos obligatoriamente todos, en los casos en que la información no se haya podido obtener de otras fuentes, con independencia de las circunstancias individuales y las características del menor y del carácter necesario de esta información.

En relación con los menores a los que se aplica el SAVRY, el Departamento de Justicia señala que el SAVRY no se aplica de forma generalizada y automática a todos los menores que son objeto de intervención en el ámbito de la justicia juvenil, sino que se aplica a los que están en medida de internamiento, a los que están en medida de libertad vigilada, y a aquellos sobre los cuales la Fiscalía solicita la elaboración de un informe de asesoramiento cuando el menor está imputado en un delito con violencia o intimidación, o está imputado en un delito sin violencia o intimidación si tiene tres o más expedientes anteriores abiertos en la Fiscalía de Menores, o bien cuando el menor está en medida cautelar por el delito imputado.

En cuanto a las valoraciones jurídicas, el Departamento de Justicia indica que el interés superior del niño es un

concepto jurídico indeterminado que debe interpretarse en función de la finalidad concreta que persigue la intervención del poder público con el menor en cuestión, que en este caso es promover su integración social y evitar que reincida.

El Síndic considera que efectivamente el interés superior del niño debe definirse caso por caso y, por este motivo, no puede incluir la formulación de preguntas ni la indagación sobre cuestiones que afectan gravemente a la vida privada de los menores que se han fijado de forma preestablecida y que pueden no resultar necesarias para concretar el interés superior del niño.

Finalmente, en relación con los conceptos de reinserción y reincidencia, el Departamento de Justicia informa que, a pesar de que no hay un requisito normativo específico “nadie cuestionaría que la Administración que interviene en este ámbito no tuviese que orientar su actuación a proporcionar a la persona sobre la que interviene los elementos que le permitan reinsertarse y evitar la reincidencia”.

El Síndic considera que este principio de prevención como tal tiene que regir y es necesario que se tenga en cuenta, pero no puede prevalecer sobre derechos fundamentales, como el derecho a la intimidad, que recogen la Convención y la normativa vigente en materia de justicia juvenil, ni otros principios y criterios de actuación de carácter normativo recogidos de forma expresa en este ámbito, como el principio de mínima intervención.

Finalmente, el Departamento de Justicia indica que, para intentar prevenir estos comportamientos delictivos, considera imprescindible saber las causas y que es necesario utilizar el SAVRY sistemáticamente para extraer conclusiones homologables que permitan la intervención social.

Sin embargo, el Síndic considera que el derecho a la intimidad de los menores con los que se interviene y el principio de mínima intervención deben prevalecer respecto de finalidades de interés general como las anteriores, y que se trata de obtener la información que en cada caso sea necesaria para cumplir la labor legal de la Administración, definida en el artículo 27 de la Ley orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores.

En este sentido, nada obsta a elaborar estudios de reincidencia, pero siempre y cuando el objetivo de recogida de información para llevar a cabo estos estudios no prevalezca respecto al principio de mínima intervención y respecto al derecho a la intimidad de los menores, que debe concretarse de forma individualizada en cada caso.

El Síndic ha remitido estas nuevas consideraciones al Departamento de Justicia y le ha solicitado, dado el cambio producido en la titularidad del Departamento, una nueva valoración de este asunto.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES SOBRE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA DE MENORES

Trato a los menores y los jóvenes en centros de justicia juvenil

- Adoptar medidas para asegurar la participación de los menores en la aplicación del sistema de justicia juvenil y en el funcionamiento de los centros, su derecho a ser escuchados, y que sus opiniones se tengan en cuenta en todos los aspectos y los procedimientos de este sistema, especialmente en las quejas referidas al trato que reciben en los centros.

La ocupación de los centros de justicia juvenil

- Tomar medidas correctoras que permitan adecuar las plazas dotadas disponibles a la demanda de medidas de internamiento, de forma que se garantice no sólo el cumplimiento de los programas de tratamiento sino la atención individualizada a cada interno.

Respeto de los derechos de los menores procesados, especialmente el derecho a la intimidad. SAVRY

- Reconsiderar la aplicación del SAVRY en la fase del procedimiento en que no haya recaído sentencia judicial, puesto que no existe ningún requisito legal para hacerlo y no está establecida judicialmente la comisión del delito o la falta.
- Revisar la aplicación del programa SAVRY, en el sentido de asegurar el cumplimiento del principio de mínima intervención y el del interés superior del niño en cada caso concreto, de forma que se excluya el planteamiento obligatorio de cuestiones que afecten a la intimidad de los menores y sus familias para asegurar que la información solicitada en cada caso sea estrictamente la necesaria para informar sobre el menor con el que se interviene.
- Asegurar en todo momento que el menor es informado sobre las preguntas que se incluyen en el cuestionario, su libertad para responderlas y los posibles usos que se den a la información que proporcione.
- Primar el interés de los menores objeto de intervención en las medidas que se adopten en la elaboración de estudios y de valoraciones por parte del Departamento, entre los que está el protocolo SAVRY.

III. DERECHOS DE PROVISIÓN DE LA CONVENCIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO

III. DERECHOS DE PROVISIÓN DE LA CONVENCIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO

1. DERECHOS DEL NIÑO CON DISCAPACIDAD (ART. 23)	81
1.1. La atención sanitaria a la discapacidad	81
1.1.1. Garantías en la atención precoz de los niños con discapacidad a través de los CDIAP	81
1.1.2. Acceso a los servicios de continuidad al cesar la atención por parte del CDIAP .	83
1.2. Acceso efectivo de los niños con discapacidad a los recursos y servicios educativos: la atención educativa inclusiva	84
1.2.1. La asignación de horas de auxiliares de apoyo a los centros ordinarios para la escolarización inclusiva	84
1.2.2. El carácter inclusivo de las actividades complementarias y extraescolares y de los servicios de comedor y transporte escolares	85
1.2.3. El reconocimiento del derecho al acceso gratuito y obligatorio al servicio de comedor de los alumnos con necesidades educativas especiales escolarizados en centros ordinarios	86
1.2.4. El acceso del alumnado con necesidades educativas especiales a los PQPI	87
2. LA SALUD Y LOS SERVICIOS SANITARIOS (ART. 24)	90
2.1. Accesibilidad de los niños a los servicios de salud de atención primaria y especializada	90
2.1.1. Listas de espera para el acceso a los servicios y el retraso en la atención sanitaria	90
2.1.2. Acceso a los servicios de salud mental de los niños y adolescentes (CSMIJ)	92
2.1.3. Provisión de recursos específicos en salud mental para adolescentes	92
2.2. Provisión de servicios de salud y cobertura de las necesidades de atención en salud	94
2.2.1. Igualdad en el acceso a los servicios de salud especializados excluidos de la cartera de servicios	94
2.2.2. Igualdad en el acceso a los medicamentos	94
3. DERECHO A UN NIVEL DE VIDA ADECUADO (ART. 27)	96
3.1. Condiciones de vida materiales y responsabilidad de las administraciones públicas	96
3.2. Políticas de lucha contra la pobreza infantil y medidas de apoyo a la familia	97
3.2.1. Déficits en el gasto público en infancia y en prestaciones para combatir la pobreza infantil	97
3.2.2. Carencias en las políticas de acceso a la vivienda dirigidas a combatir la pobreza infantil	99

4. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN (ART. 28 Y 29)	102
4.1. Distribución equilibrada del alumnado en el sistema educativo y admisión en igualdad de condiciones	103
4.1.1. Importancia de los límites a la libertad de elección escolar	103
4.1.2. Aprovechamiento de la reserva de plazas para alumnado con necesidades educativas específicas	104
4.1.3. Otras medidas de fomento de la escolarización equilibrada de alumnado con necesidades educativas específicas	105
4.1.4. Reproducción de la segregación escolar a través de la programación de la enseñanza	107
4.1.5. Equidad en la regulación del procedimiento de admisión de alumnado	108
4.1.6. Aplicación de los mecanismos de control ante falsos empadronamientos a los efectos del proceso de admisión de alumnado	110
4.2. La gratuidad de la educación	112
4.2.1. Gratuidad de las actividades complementarias y de las enseñanzas no obligatorias	112
4.2.2. Los servicios de comedor y transporte: gratuidad y regulación	113
4.2.3. Recursos de que disponen los centros escolares para la atención a la diversidad educativa y la mejora del éxito escolar	116
4.3. Accesibilidad para todo el mundo a la educación no obligatoria	118
4.3.1. Promoción de la escolarización pública de 0 a 3 años	118
4.3.2. Límites de la racionalidad económica en la programación de la enseñanza por parte de la Administración educativa	120
4.3.3. Provisión de oferta en las enseñanzas secundarias posobligatorias para combatir el abandono educativo prematuro	121
4.3.4. Provisión de plazas de PCPI	123
4.4. Convivencia en los centros escolares	124
4.4.1. Las garantías ante la imposición de medidas educativas y sanciones	124
5. DERECHO AL JUEGO, AL DESCANSO Y A LAS ACTIVIDADES RECREATIVAS Y CULTURALES (ART. 31)	129
5.1. Igualdad de oportunidades en el acceso a las actividades de ocio y el principio de no-discriminación	129
5.2. Obligación de las administraciones de promover la participación de los niños en actividades de ocio y descanso	130
5.2.1. Las condiciones de los espacios físicos de juego	130
5.2.2. La promoción de las colonias y salidas escolares por parte de los centros	130

1. Derechos del niño con discapacidad (art. 23)

1. Los Estados Partes reconocen que el niño mental o físicamente impedido deberá disfrutar de una vida plena y decente en condiciones que aseguren su dignidad, le permitan llegar a bastarse a sí mismo y faciliten la participación activa del niño en la comunidad.

2. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño impedido a recibir cuidados especiales y alentarán y asegurarán, con sujeción a los recursos disponibles, la prestación al niño que reúna las condiciones requeridas y a los responsables de su cuidado de la asistencia que se solicite y que sea adecuada al estado del niño y a las circunstancias de sus padres o de otras personas que cuiden de él.

3. En atención a las necesidades especiales del niño impedido, la asistencia que se preste conforme al párrafo 2 del presente artículo será gratuita siempre que sea posible, habida cuenta de la situación económica de los padres o de las otras personas que cuiden del niño, y estará destinada a asegurar que el niño impedido tenga un acceso efectivo a la educación, la capacitación, los servicios sanitarios, los servicios de rehabilitación, la preparación para el empleo y las oportunidades de esparcimiento y reciba tales servicios con el objeto de que el niño logre la integración social y el desarrollo individual, incluido su desarrollo cultural y espiritual, en la máxima medida posible.

4. Los Estados Partes promoverán, con espíritu de cooperación internacional, el intercambio de información adecuada en la esfera de la atención sanitaria preventiva y del tratamiento médico, psicológico y funcional de los niños impedidos, incluida la difusión de información sobre los métodos de rehabilitación y los servicios de enseñanza y formación profesional, así como el acceso a esa información a fin de que los Estados Partes puedan mejorar su capacidad y conocimientos y ampliar su experiencia en estas esferas. A este respecto, se tendrán especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.

El artículo 7 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad hace una especial referencia a los derechos de los niños y establece que hay que tomar todas las medidas necesarias para asegurar que todos los niños con discapacidad disfruten plenamente de todos los derechos humanos, que su interés sea prioritario en todas las acciones que les conciernen y que se respete su derecho a expresar sus puntos de vista.

La inclusión de los niños con discapacidades en los espacios ordinarios que utilizan los demás niños y adolescentes debería ser la norma. De acuerdo con el Comité de los Derechos del Niño, para el cumplimiento de este derecho es necesario:

- asegurar que toda la legislación, las políticas y las prácticas son compatibles con el artículo 23;
- adoptar medidas específicas y una actitud proactiva para conseguir un cumplimiento real del derecho a la no-discriminación debido a la discapacidad en: a) educación desde el parvulario hasta la universidad; b) en la atención en la familia; c) en el sistema de protección; y d) en el acceso a las actividades de tiempo libre;
- promover la participación de los niños con discapacidad en la sociedad en igualdad de condiciones que los demás niños;
- garantizar el reconocimiento de las necesidades especiales y proveer su cobertura con recursos públicos;
- fomentar el acceso efectivo de los niños a la educación, la formación profesional, los servicios de salud que necesiten, los servicios de rehabilitación suficiente para su máximo desarrollo y para su máxima preparación para la vida laboral, así como a las mismas oportunidades en el tiempo libre que los otros niños para conseguir su máxima integración y desarrollo;
- promover la inclusión de los niños con discapacidades en las instituciones, los servicios y los recursos de todos los ámbitos de la vida cotidiana de los niños; garantizar la evaluación de la situación del niño con discapacidad;
- adoptar medidas especiales para garantizar la protección de los niños con discapacidades de cualquier forma de violencia.

La Red Europea de Defensores de los Niños (ENOC) presentó una declaración a sus gobiernos respectivos, en la que hacía un llamamiento para que ratificasen, sin dilación, la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidades y su protocolo facultativo (Naciones Unidas, 13 de diciembre de 2006), e hiciesen todo cuanto fuera necesario para su plena aplicación. España ratificó esta convención el 23 de noviembre de 2007 y, por lo tanto, todas sus disposiciones deben ser objeto de cumplimiento por las administraciones competentes.

1.1. La atención sanitaria a la discapacidad

1.1.1. Garantías en la atención precoz de los niños con discapacidad a través de los CDIAP

La atención precoz es considerada como el conjunto de intervenciones dirigidas a los niños de cero a seis años, a las familias y al entorno, en los ámbitos de la

prevención, la detección, el diagnóstico y la intervención terapéutica, de carácter interdisciplinario, en lo concerniente a los trastornos del desarrollo.

El modelo asistencial aplicado al servicio de atención precoz incluye actuaciones de apoyo y de acompañamiento a las familias en el cuidado que se necesita tener para el desarrollo integral de los niños. En Cataluña, la atención precoz es un servicio social de atención especializada del sistema catalán de servicios sociales, universal y gratuito para los niños de hasta seis años y sus familias.

Este servicio es prestado por los centros de desarrollo infantil y de atención precoz (CDIAP), públicos o concertados, organizados como red asistencial sectorizada y repartidos por todo el territorio de Cataluña. El acceso al servicio de atención precoz puede ser directo, a través de la solicitud de atención al CDIAP de la zona de residencia de la familia, o por indicación o derivación de algún otro servicio de atención a la infancia: escuela, atención primaria de salud, etc.

El Síndic de Greuges ha detectado algunas disfunciones en la prestación del servicio de atención precoz, que, en el caso de situaciones de pobreza, pueden derivar en una consecución insuficiente del derecho a la salud, sobre todo la salud mental, en el caso de los niños que necesitan actuaciones primerizas.

Hay quejas sobre la poca frecuencia en la atención recibida en el CDIAP y sobre la falta de atención suficiente y especializada en determinados trastornos

Desde hace años el Síndic de Greuges ha ido recibiendo quejas relativas al servicio y la atención recibida en los CDIAP. Por una parte, se han recibido quejas relativas a la frecuencia insuficiente de la atención recibida en este servicio. En muchos casos, los padres de los niños atendidos consideran la atención recibida insuficiente y exponen que deben sufragar privadamente la atención especializada en servicios privados. Este hecho comporta un impacto económico muy importante para las familias, que consideran que el complemento de atención especializada tiene un impacto claro en el desarrollo de los niños y deciden complementar su atención con servicios privados.

Asimismo, se han detectado algunos casos de altas del servicio de atención precoz, presuntamente no de acuerdo con las necesidades de tratamiento del niño, sino por la presión asistencial de las listas de espera

para iniciar la atención. Este hecho, a su vez, implica que las necesidades de tratamiento del niño las asuma la familia si dispone de los recursos económicos necesarios o que directamente no se asuman en detrimento del desarrollo del niño.

Estas disfunciones pueden afectar directamente al tratamiento que reciben los niños de acuerdo con sus necesidades en el supuesto de que no se dispongan de los recursos necesarios para suplir el tratamiento que no se presta en el CDIAP o del cual se ha dado el alta.

En concreto, con relación a los niños con trastorno de autismo, el Síndic ha planteado a la Administración que, a partir de la documentación disponible, constata que existen indicios de una falta de atención pública suficiente a los niños con autismos; que la atención a los niños con autismo está organizada en Cataluña desde los CDIAP, que sólo pueden dar un máximo de una hora y media semanales de tratamiento; y que esta atención no está protocolizada, ni es específica para estos niños.

En cuanto a la creación de una mesa técnica de atención precoz que tenía como funciones valorar, definir, homogeneizar y actualizar procesos, prácticas y protocolos de actuación, el Síndic consideró que este instrumento podía dar respuesta a las necesidades de los niños con autismo y pidió que se traspasase a la mesa técnica la necesidad de una atención especializada y más intensa; y también que se considerase la conveniencia de protocolizar la atención a los niños con autismo desde los CDIAP y que los CDIAP hiciesen un estudio de necesidades de atención de los niños con autismo desde la perspectiva de la especificidad y de la frecuencia y la intensidad del tratamiento que tienen que recibir estos niños.

La Administración no aceptó estas sugerencias, alegando que para los CDIAP todas las patologías son importantes y prioritarias de igual forma; que los profesionales de los CDIAP llevan a cabo el proyecto terapéutico de un niño en función de su evaluación global e integral, y sólo le dan de alta en el supuesto de que haya experimentado una mejora o remisión sintomática, o en el supuesto de que sea necesario derivarlo a otro dispositivo del ámbito educativo, sanitario o social, o en el supuesto de que haya cumplido la edad de seis años; que el niño dispondrá de atención del CDIAP mientras la necesite, y que los servicios de atención precoz disponen de profesionales especializados en los ámbitos de la neuropediatría infantil, la psicología clínica, la logopedia, la fisioterapia y el trabajo social.

De esta forma, la administración competente en la atención precoz no compartía la valoración del Síndic sobre la falta de atención suficiente y especializada a los niños con autismo, y la institución pidió que se le

informase sobre el resultado del traspaso a la mesa técnica en cuanto a las necesidades de atención precoz de los niños con autismo. A su vez, también se continúa actuando a través de diferentes procedimientos para mejorar la atención de los niños con autismo.

1.1.2. Acceso a los servicios de continuidad al cesar la atención por parte del CDIAP

A la hora de dar el alta a los niños, puede que algunos aún continúen necesitando atención.

Este grupo constituye los dos tercios de los niños que se dan de alta en el CDIAP, puesto que requieren atención continuada. En este caso, los servicios disponibles desde la red pública son: atención de logopedia y de fisioterapia en la escuela y atención a la salud mental en los centros de salud mental infantiles y juveniles (CSMIJ).

Sobre este tema, el Síndic de Greuges ha recibido diferentes quejas. En primer lugar, hay algunos casos en que se ha denegado la atención de logopedia en la escuela, porque se consideraba que no era necesaria, a pesar de que el CDIAP valoraba que debía continuarse. Asimismo, se han recibido quejas por una atención de logopedia insuficiente o por una falta de recursos humanos suficientes para atender a todos los alumnos que lo necesitaban en un mismo centro educativo.

La eliminación de ayudas perjudica sobre todo a las familias con menos recursos económicos con niños discapacidades que requieran tratamientos específicos

Además, se han presentado quejas por un tratamiento insuficiente de fisioterapia en la escuela, ya sea porque se ha dejado de recibir tratamiento en los periodos de vacaciones, ya sea por bajas laborales de los profesionales. En este sentido, las quejas manifiestan que alumnos con graves dificultades motoras pueden sufrir un retroceso importante en su desarrollo motor.

Estas disfunciones provocan que los padres de estos niños tengan que sufragar privadamente la atención en logopedia y fisioterapia que necesitan para asegurar el máximo desarrollo de los niños. Este hecho, a su vez, puede generar situaciones de desigualdad en las familias con dificultades económicas y con menos oportunidades de acceder a la red privada.

En relación con este hecho, es importante destacar el Programa de ayudas de atención social a personas con discapacidad, regulado por el Decreto 24/1998, de 4 de febrero, que establece un conjunto de ayudas económicas dirigidas a la prestación de servicios necesarios para el desarrollo de la autonomía personal de las personas con discapacidad, con el fin de fomentar su integración social en situaciones no cubiertas por otras vías.

En el ejercicio 2009, sin embargo, se suprimieron las ayudas para servicios –entre los que está la modalidad de tratamiento–, si bien no se concretaron las razones de este cambio.

Hay que mejorar la coordinación entre CDIAP y CSMIJ para que la derivación de un servicio al otro permita atender al máximo las necesidades concretas de cada niño

Familias que tenían niños con discapacidades que habían sido atendidos en el CDIAP y que una vez cumplidos los seis años eran derivados a otros servicios de logopedia y fisioterapia eran beneficiarias de estas ayudas. Las medidas de compensación de los gastos que tienen que sufragar las personas con discapacidad en situaciones no cubiertas por otras vías se considera una medida importante y conveniente de mantener.

Pueden ser especialmente vulnerables a esta eliminación de ayudas todas las familias con menos recursos económicos y con niños con algún tipo de discapacidad que requieran tratamientos específicos para su pleno desarrollo.

Finalmente, en el caso de los niños que son derivados del CDIAP a los CSMIJ, los profesionales de los servicios de salud mental manifiestan la necesidad de mejorar la coordinación entre ambos servicios para que la derivación de un servicio al otro permita atender al máximo las necesidades concretas de cada niño. En muchos casos, la coordinación de ambos servicios depende únicamente del entendimiento o no entre estos servicios y no a canales claros y establecidos, específicos de coordinación.

Por otra parte, cabe destacar la previsión que hace el Plan director de salud mental y adicciones para crear unidades funcionales formadas por equipos de atención primaria de salud, servicio de pediatría hospitalaria, CDIAP y CSMIJ, con un modelo organizativo de puerta de entrada única, compartiendo profesionales, un referente de caso, guías clínicas y

formación. Desgraciadamente, estas unidades funcionales no se han llegado a crear, a pesar de estar priorizadas para el periodo 2005-2007 en el Plan director.

La falta de coordinación de ambos servicios puede comportar disfunciones y una pérdida de continuidad del tratamiento en algunos casos de familias con menos recursos económicos y con menos recursos personales.

1.2. Acceso efectivo de los niños con discapacidad a los recursos y servicios educativos: la atención educativa inclusiva

1.2.1. La asignación de horas de auxiliares de apoyo a los centros ordinarios para la escolarización inclusiva

La Ley 12/2009, del 10 de julio, de Educación, establece en los artículos 2 y 81 la inclusión escolar “como principio rector del sistema educativo, y la escuela inclusiva como base para la atención de todos los alumnos, independientemente de sus condiciones y capacidades”. En este contexto, los niños con necesidades educativas especiales tienen derecho a disfrutar de las mismas oportunidades educativas que cualquier otro niño escolarizado. Si bien es cierto que en los últimos tiempos el Departamento de Educación ha incrementado su inversión en estrategias para avanzar hacia el objetivo de la escolarización inclusiva, como pasa con el despliegue progresivo de las unidades de apoyo a la educación especial, las quejas recibidas ponen de manifiesto algunas disfunciones relacionadas con la insuficiente disponibilidad de recursos para atender estas necesidades educativas especiales desde el sistema educativo ordinario.

Condicionar las horas de auxiliar de apoyo a un total limitado puede provocar necesidades educativas especiales cubiertas de forma insuficiente o desigual

De hecho, el estudio de estas quejas constata que la evolución de la dotación de profesionales de apoyo de que disponen los centros no siempre está en consonancia con la evolución de las necesidades de atención que requieren los alumnos escolarizados, y que la asignación de profesionales de apoyo no siempre tiene en cuenta las prescripciones realizadas desde los equipos de asesoramiento pedagógico o desde otros servicios educativos y de salud.

Especialmente en el actual contexto de restricción presupuestaria, hay centros en los que, a pesar de que ha aumentado el número de alumnado con necesidades educativas especiales, se ha experimentado un decremento de la dotación de horas de auxiliar de apoyo respecto al curso anterior. En este sentido, las administraciones afectadas exponen que la asignación de horas de auxiliar de apoyo a cada centro depende de las solicitudes recibidas en cada curso y de la disponibilidad de horas, que son finitas y no necesariamente están condicionadas al número de solicitudes existentes.

Ante esta falta de recursos, el Síndic considera que condicionar las horas asignadas a un total de horas limitado puede provocar que haya necesidades educativas especiales no lo suficientemente cubiertas, o desigualmente cubiertas en función del centro de escolarización del niño (dependiendo, por ejemplo, del número de alumnado con necesidades educativas especiales en cada centro o de otros) y solicita que se revisen los procedimientos de asignación de horas de auxiliar de apoyo, a fin de garantizar que las necesidades de este apoyo educativo sean el criterio fundamental a la hora de decidir sobre las asignaciones de horas a cada centro.

El actual periodo de contención del gasto no debe afectar al derecho a la inclusión escolar en igualdad de oportunidades del alumnado con necesidades educativas especiales

La valoración de las necesidades educativas especiales debe ser el criterio que determine la asignación de horas, y el total de horas no debería ser finito, sino que tendría que estar condicionado al volumen de necesidades educativas especiales existente. De otra forma, podría vulnerarse el derecho a la educación en igualdad de oportunidades de los alumnos con discapacidad, protegido por el ordenamiento jurídico. Las quejas también evidencian que, ante la insuficiencia de recursos disponibles, hay alumnos que, a propuesta del Departamento de Educación, no pueden escolarizarse en centros ordinarios, tal y como querrían sus familias.

En el marco de la respuesta recibida en alguno de los expedientes de queja, el Departamento de Enseñanza señala que la inclusión escolar, si bien es un principio que inspira la Ley 12/2009, es una realidad deseable que en algunos momentos puede desbordar la capacidad de generación de recursos para posibilitarla, especialmente en momentos de crisis económica.

Sobre este asunto, el Síndic considera que la inclusión escolar, además de ser una realidad deseable, es un derecho del alumnado con necesidades educativas especiales protegido por el ordenamiento jurídico y que las administraciones afectadas deben garantizar en las condiciones adecuadas. El periodo actual de contención del gasto no debe afectar al cumplimiento de un derecho básico, el derecho a la inclusión escolar en igualdad de oportunidades del alumnado con necesidades educativas especiales.

A su vez, el Departamento de Enseñanza también señala que, además de optimizar las horas de auxiliar disponibles y de hacer una distribución cada vez más ajustada, la Administración educativa considera que el valor que, sobre todo, el profesorado y las familias otorgan a los recursos de apoyo es probablemente superior al valor que realmente tiene en el desarrollo personal y social del alumnado con necesidades educativas especiales. Y añade que esta circunstancia hace que el Departamento de Enseñanza se plantee desarrollar actuaciones para resituar este valor en el futuro.

El actual período de contención del gasto no debe afectar al derecho a la inclusión escolar en igualdad de oportunidades del alumnado con necesidades educativas especiales.

1.2.2. El carácter inclusivo de las actividades complementarias y extraescolares y de los servicios de comedor y transporte escolares

Las carencias de escolarización inclusiva también se hacen presentes en las actividades complementarias y extraescolares, y en los servicios de comedor y transporte escolares. En el marco de la actividad del Síndic, se presentan numerosas quejas por la falta de oportunidades, especialmente del alumnado con discapacidad a la hora de acceder a estas actividades y servicios, y por las carencias en la provisión, por parte de la administración afectada, de personal de apoyo que acompañe su participación.

El reconocimiento del derecho a la educación en igualdad de oportunidades en un sentido más amplio es especialmente importante porque, a medida que se amplían los derechos relacionados con la escolarización y se promueve la universalización, las desigualdades educativas están más condicionadas por el acceso de los niños y adolescentes a otros recursos educativos fuera del tiempo escolar.

El carácter inclusivo del sistema educativo y la progresiva incorporación del alumnado con necesidades educativas especiales a los centros

ordinarios han acentuado las necesidades de compensar las desigualdades en el ámbito no lectivo. De hecho, esta institución ha defendido que, de acuerdo con las previsiones recogidas en la normativa vigente, el carácter lectivo o no lectivo de los servicios y de las actividades educativas no justifica la existencia de criterios de admisión que puedan ser discriminatorios, ni exime a la Administración educativa de intervenir para compensar las desigualdades de acceso. Las actividades organizadas más allá del horario lectivo en los centros escolares no constituyen una prestación de carácter obligatorio, pero una vez previstas en una escuela, todos los alumnos deben poder acceder a ellas en condiciones de igualdad, con independencia de sus características personales.

Las actividades organizadas fuera del horario lectivo no tienen carácter obligatorio, pero una vez establecidas todos los alumnos deben poder acceder en igualdad de condiciones

Igualmente, el Síndic también ha defendido que el tipo de derechos que tienen los alumnos con necesidades educativas especiales escolarizados en centros de educación especial no puede diferir respecto a los derechos que tienen estos alumnos si están escolarizados en centros ordinarios. Eso sucede, por ejemplo, con la normativa que regula la provisión de los servicios de comedor y transporte escolares, que prevé el acceso gratuito y obligatorio para el alumnado escolarizado en centros de educación especial, pero no en centros ordinarios.

Entre otros aspectos, y para corregir estas desigualdades, el Síndic de Greuges solicita al Departamento de Educación que desarrolle la normativa que debe regular las disposiciones recogidas en la Ley 12/2009, del 10 de julio, de Educación, en el ámbito de las actividades complementarias, de las actividades extraescolares organizadas en los centros escolares y de las actividades de educación en el tiempo libre, a fin de garantizar el derecho de los niños, sin discriminación por razón de ninguna condición, a acceder a estos ámbitos educativos en igualdad de oportunidades.

Asimismo, en la actividad del Síndic también hay quejas sobre las dificultades de acceso a estas actividades que tienen las familias con

menos recursos económicos y que quedan fuera de las ayudas que proporcionan las administraciones. De hecho, hay que añadir que se constatan desigualdades importantes entre centros escolares en lo que concierne a la oferta de actividades complementarias y extraescolares que disponen para sus alumnos. La composición social de los centros y el nivel socio-económico de las familias condicionan las oportunidades de promover y sufragar actividades no lectivas a disposición de los alumnos.

1.2.3. El reconocimiento del derecho al acceso gratuito y obligatorio del servicio de comedor a los alumnos con necesidades educativas especiales escolarizados en centros ordinarios

El Síndic ha recibido quejas relacionadas con las ayudas de comedor escolar para los alumnos con necesidades educativas especiales escolarizados en centros ordinarios. El motivo principal de queja tiene que ver con el hecho de que el Decreto 160/1996, de 14 de mayo, por el que se regula el servicio escolar de comedor en los centros docentes públicos de titularidad del Departamento de Enseñanza, establece en el artículo 2 que el servicio escolar de comedor tiene carácter preceptivo, entre otros, para el alumnado escolarizado en centros de educación especial o en centros de acción especial, pero no para el alumnado con necesidades educativas especiales que opta por la escolarización en centros ordinarios, que no tiene garantizada la prestación de este servicio con carácter obligatorio y gratuito.

De forma similar, según el artículo 1 del Decreto 161/1996, de 14 de mayo, por el que se regula el servicio escolar de transporte para facilitar el desplazamiento del alumnado en la educación obligatoria, hay que añadir que el servicio escolar de transporte debe ser de provisión obligatoria y gratuita, entre otros, para el alumnado de las enseñanzas obligatorias escolarizado en centros de educación especial o en centros de acción especial. Para el alumnado con necesidades educativas especiales escolarizado en centros ordinarios, la normativa prevé la provisión de estos servicios como opcional y no necesariamente gratuita.

En su resolución, el Síndic recuerda el carácter inclusivo del sistema educativo y la tendencia cada vez más presente entre los progenitores de hijos con discapacidad a escolarizarlos en centros ordinarios, y no en centros de educación especial.

En este sentido, el Síndic ha pedido al Departamento de Enseñanza que en la concesión de las ayudas de comedor escolar se dé el mismo trato al alumnado con discapacidad escolarizado en centros de educación especial y al alumnado con discapacidad escolarizado en centros ordinarios. Ante esta sugerencia, la administración educativa ha respondido que ha dado instrucciones a los consejos comarcales para que los alumnos con falta de autonomía en desplazamientos o alimentación, o en grado de discapacidad igual o superior al 60%, escolarizados en centros ordinarios, tengan el mismo trato en transporte y becas de comedor que si estuviesen matriculados en un centro de educación especial.

Se ha pedido al Consorcio de Educación de Barcelona que estudie garantizar el acceso gratuito al comedor escolar al alumnado con discapacidad escolarizado en centros ordinarios

De acuerdo con las consideraciones trasladadas por el Consorcio de Educación de Barcelona, en cambio, este criterio aún no se aplica en la ciudad de Barcelona. En este sentido, el Síndic ha solicitado al Consorcio de Educación de Barcelona que valore la posibilidad de garantizar el acceso gratuito al servicio de comedor escolar a los alumnos con discapacidad escolarizados en centros ordinarios. Y actualmente esta sugerencia está pendiente de respuesta por parte de la administración afectada.

De hecho, desde hace algunos años, el Síndic de Greuges pide al Departamento de Enseñanza que revise la normativa que regula la provisión de los servicios de transporte y comedor escolares, puesto que la aplicación de la regulación actual produce resultados, en ocasiones, injustos. Entre otros aspectos, solicita que se amplíe, a través de nuevos decretos, la obligatoriedad de la provisión gratuita de los servicios de transporte y comedor escolares a los alumnos que tienen falta de accesibilidad geográfica o física a la oferta escolar y que no tienen reconocido este derecho, entre los cuales está el alumnado con necesidades educativas especiales escolarizado en centros ordinarios.

1.2.4. El acceso del alumnado con necesidades educativas especiales a los PQPI

El Síndic de Greuges ha recibido diferentes quejas relacionadas con las dificultades que se encuentra el alumnado con necesidades educativas especiales que se ha graduado en educación secundaria obligatoria a la hora de acceder a los PQPI, recurso educativo que las familias consideran muy adecuado ante las necesidades formativas y de inserción laboral que presentan sus hijos, dadas las dificultades para proseguir su escolarización en enseñanzas secundarias posobligatorias. De hecho, según las informaciones facilitadas por las personas interesadas, hay institutos que sugieren a estas familias que su alumnado no se gradúe en ESO, a fin de que pueda acceder sin problemas a esta oferta formativa.

Ante esta situación, el Síndic de Greuges recuerda a las personas interesadas que, en cuanto al seguimiento de los estudios a través de la formación profesional, el Decreto 284/2011, de 1 de marzo, de Ordenación General de la Formación Profesional Inicial, recientemente aprobado, establece la posibilidad de hacer modificaciones curriculares que faciliten la consecución de los objetivos establecidos para el alumnado con necesidades educativas específicas. Con esta y otras medidas, el alumnado que se gradúa en ESO puede continuar su formación en las enseñanzas secundarias posobligatorias.

La normativa, sin embargo, no prevé que el alumnado con necesidades educativas especiales que se gradúa en ESO pueda continuar su formación a través de los programas de cualificación profesional inicial (PQPI). Si bien la Ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación, no establece limitaciones ni especifica requisitos de acceso, tanto el Decreto 143/2007, de 26 de junio, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas de la educación secundaria obligatoria, como el Decreto 140/2009, de 8 de septiembre, por el que se regulan los programas de cualificación profesional inicial, establecen que esta oferta está dirigida a jóvenes de más de dieciséis años, cumplidos durante el año natural del inicio del programa, que no hayan obtenido el título de graduado en educación secundaria obligatoria. En la resolución que desarrolla el Decreto de admisión de alumnado o la resolución que contiene las instrucciones para la organización y el funcionamiento de los centros públicos de educación secundaria también se establece esta limitación.

El Departamento de Enseñanza, a la vez que cuestiona la conveniencia de graduar a alumnos en ESO que no estén en condiciones de proseguir con éxito estudios secundarios posobligatorios, añade que este criterio lo establece el artículo 30.1 de la

Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, que prevé que “1. Corresponde a las administraciones educativas organizar programas de cualificación profesional inicial destinados al alumnado mayor de dieciséis años, cumplidos antes del 31 de diciembre del año del inicio del programa, que no haya obtenido el título de graduado en educación secundaria obligatoria.”

A criterio del Síndic, si bien este artículo no prevé de forma literal como caso excepcional la posibilidad de que el alumnado graduado en ESO pueda inscribirse en un PQPI, no excluye que las administraciones educativas, de acuerdo con su mandato de proteger el derecho a la educación, puedan regular con carácter excepcional otros supuestos de acceso. De hecho, lo que hace este precepto es obligar a las administraciones educativas que, en cualquier caso, organicen programas de cualificación profesional inicial destinados a alumnos de más de dieciséis años que no hayan obtenido el título de graduado en ESO, pero no impide que estas administraciones permitan a otros alumnos, cuando exista una circunstancia que lo justifique, el acceso a estos cursos.

El Síndic solicita que el alumnado con necesidades educativas especiales graduado en ESO pueda acceder excepcionalmente a los PQPI

En este sentido, el Síndic recuerda que la previsión de la LOE debe interpretarse de acuerdo con el derecho que toda persona tiene a la educación en igualdad de oportunidades, y con el derecho de las personas con discapacidad de acceder de forma efectiva a la educación y de desarrollarse al máximo de las posibilidades, derechos protegidos especialmente por el ordenamiento jurídico vigente.

En cuanto a la igualdad de oportunidades, la propia Ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación, adopta como principio rector del sistema educativo la equidad y la inclusión escolar, entre otros. La Convención sobre los Derechos del Niño, de obligado cumplimiento en nuestro país, establece el derecho del niño a la educación en igualdad de oportunidades (art. 28) y la Ley 14/2010, del 27 de mayo, de los Derechos y las Oportunidades en la Infancia y la Adolescencia, prevé también que “los niños y los adolescentes tengan derecho a recibir el máximo nivel de educación posible desde su nacimiento (art. 13)”, y añade que tienen derecho a recibir las enseñanzas no obligatorias (art. 48).

Y en lo que concierne a la atención de los niños con discapacidad en el ámbito educativo, la Convención sobre los Derechos del Niño dispone que los poderes públicos deben proporcionar al niño con discapacidad oportunidades para “disfrutar de una vida plena y respetable en condiciones que le aseguren dignidad, que le permitan llegar a valerse por sí mismo y que le faciliten la participación activa en la comunidad”, así como medidas especiales para “asegurar que el niño discapacitado tenga acceso efectivo a la educación, la formación, [...] para conseguir la máxima integración social y desarrollo individual posibles” (art. 23). En esta línea, la Ley 14/2010, del 27 de mayo, de los Derechos y las Oportunidades en la Infancia y la Adolescencia, establece que “los niños y adolescentes con necesidades educativas especiales deben recibir una formación educativa y profesional que les permita la integración social, el desarrollo, la realización personal y el acceso a un puesto de trabajo en el contexto más normalizado posible, y de acuerdo con sus aspiraciones y actitudes” (art. 50).

Además, hay que tener presente que este ordenamiento jurídico también dispone la importancia de que los poderes públicos guíen sus actuaciones de acuerdo con el interés superior del niño, tal y como prevé la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 3) o la Ley 14/2010, del 27 de mayo, de los Derechos y las Oportunidades en la Infancia y la Adolescencia (art. 5). Todas las medidas que adopten las instituciones públicas, como el Departamento de Enseñanza, deben atender con una consideración primordial el interés superior del niño.

Conviene poner de manifiesto que, de acuerdo con lo expuesto por las personas interesadas y la propia administración educativa, hay determinados alumnos con necesidades educativas especiales que no tienen las capacidades necesarias para continuar

su formación en las enseñanzas secundarias posobligatorias, pese a la posibilidad de implantar adaptaciones curriculares. A pesar de esta protección especial del derecho a la educación de los niños con discapacidad, se trata de alumnos que, más allá de las enseñanzas obligatorias, no encuentran en el sistema educativo una oferta alternativa a los programas de cualificación profesional inicial que les ofrezca oportunidades de continuar su formación.

A la vista de estas consideraciones, el Síndic solicita al Departamento de Enseñanza que estudie la posibilidad de autorizar excepcionalmente al alumnado con necesidades educativas especiales graduado en ESO que, por indicación del EAP o del propio centro, no puede acceder a las enseñanzas secundarias posobligatorias a acceder a los programas de cualificación profesional inicial, aunque sea a través de la reserva de plazas para alumnado con necesidades educativas específicas, y adecuar la normativa de ámbito catalán a este propósito.

Asimismo, el Síndic recuerda que la graduación en ESO certifica la adquisición de competencias básicas previstas para la etapa de escolarización obligatoria, independientemente de que posteriormente este alumnado acceda a enseñanzas posobligatorias o tenga opciones de graduarse en estas enseñanzas posobligatorias. Condicionar la graduación en ESO al futuro académico del alumnado, tal y como sugería el Departamento de Enseñanza, a criterio del Síndic, se aleja de la finalidad prevista para esta acreditación, así como del mandato que tiene la Administración educativa de promoverla, a la vez que vulnera su derecho a la educación en igualdad de oportunidades. La solución para promover la continuidad de la formación de este alumnado en el marco del sistema educativo no puede ser la no-graduación en ESO.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO CON DISCAPACIDAD

- Adoptar medidas para que cualquier servicio, institución o programa sea accesible a los niños y adolescentes con discapacidad, en todos los ámbitos de la vida cotidiana: educación, tiempo libre, transporte, juego, etc. Las medidas deberían incluir la formación y la sensibilización sobre los derechos de los niños con discapacidad, sobre el derecho al máximo desarrollo, el derecho a la vida normalizada y a la inclusión social; así como los mecanismos de apoyo que se requieran en cada caso.
- Asegurar la inspección y evaluación de los servicios que atienden a niños y adolescentes con discapacidad y de los tratamientos que reciben, desde la perspectiva de su derecho al máximo desarrollo y no en función de las necesidades organizativas.
- Garantizar la atención de los niños en los CDIAP hasta los seis años, siempre y cuando sea necesario para su desarrollo, y mantener la frecuencia de esta atención, teniendo como prioridad el derecho del niño al desarrollo, y no la presión y la demanda asistenciales.
- Crear unidades funcionales de atención a los niños con discapacidad, formadas por equipos de atención primaria de salud, servicio de pediatría hospitalaria, CDIAP y CSMIJ, con un modelo organizativo de puerta de entrada única, compartiendo profesionales, un referente de caso, guías clínicas y formación.
- Establecer mecanismos de cooperación con las entidades y las organizaciones no gubernamentales más relevantes en el ámbito de los niños con discapacidad para trabajar conjuntamente en interés de la persona con discapacidad.
- Impulsar y finalizar la reconversión de los CEE en proveedores de recursos, herramienta que se considera imprescindible para la educación inclusiva efectiva de los alumnos con discapacidad en la escuela ordinaria.
- Estudiar cuáles son las ratios adecuadas para la atención de los alumnos con discapacidad en régimen de educación inclusiva y las necesidades de apoyo en el aula, y aplicarlas.
- Tomar medidas para asegurar la formación de los docentes en la atención de los alumnos con discapacidades y con necesidades educativas especiales, para que el alumnado reciba la atención individualizada y especializada que necesita.
- Crear las unidades de apoyo a la educación especial en los centros donde se necesiten, de acuerdo con un estudio de necesidades de cada centro y no en función de las necesidades de una zona territorial ni de la disponibilidad presupuestaria.
- Posibilitar el acceso a la atención de logopedia a los alumnos con discapacidad siempre y cuando la valoración del EAP lo recomiende para su aprendizaje.
- Avanzar en las adaptaciones de las pruebas PAU para los alumnos con dislexia, ampliando las ya existentes a través de tribunales específicos para la corrección en todo el territorio catalán, y a través de modificaciones en la metodología del examen, con el apoyo de ordenadores y otras herramientas probadas como útiles en otros países y comunidades autónomas, y reguladas como tales.

2. La salud y los servicios sanitarios (art. 24)

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.

2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:

- a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez;
- b) Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de salud;
- c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente;
- d) Asegurar atención sanitaria prenatal y postnatal apropiada a las madres;
- e) Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos;
- f) Desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de planificación de la familia.

3. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas eficaces y apropiadas posibles para abolir las prácticas tradicionales que sean perjudiciales para la salud de los niños.

4. Los Estados Partes se comprometen a promover y alentar la cooperación internacional con miras a lograr progresivamente la plena realización del derecho reconocido en el presente artículo. A este respecto, se tendrán plenamente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.

De acuerdo con el Comité sobre los Derechos del Niño, el derecho a la salud de los niños y adolescentes debe entenderse como un concepto más amplio que engloba un proceso dinámico de educación y de protección de los niños, a fin de que puedan desarrollarse integralmente como personas libres y responsables, y para que tengan herramientas para ser capaces de reducir limitaciones tanto físicas como mentales y sociales.

Al respecto, el artículo 44 de la Ley 14/2010, del 27 de mayo, de los Derechos y las Oportunidades en la Infancia y la Adolescencia, determina que los niños y adolescentes tienen derecho a la promoción, la prevención y la protección de la salud y a la atención sanitaria.

Cualquier niño o adolescente tiene derecho a beneficiarse de las acciones de promoción de la salud, a recibir información y educación para la salud en todos los ámbitos de su vida y beneficiarse de las acciones de salud comunitaria, a fin de desarrollar al máximo sus potencialidades físicas y psíquicas y la capacidad para gestionar su propia salud.

Además, los niños y adolescentes tienen derecho a recibir actuaciones preventivas, con el objetivo de prevenir las enfermedades y sus complicaciones y disminuir la exposición a factores de riesgo para la salud; disponer de vacunaciones, cribados neonatales y protocolos de seguimiento de la infancia, únicamente con los límites que la ética, la tecnología y los recursos asistenciales imponen al sistema sanitario.

También, tienen derecho a recibir los efectos beneficiosos de la protección de la salud, que se expresa en el derecho a desarrollarse en entornos saludables, tanto en el ámbito público como en el ámbito privado.

Por ello, la red de servicios sociales es corresponsable de la cobertura de las necesidades sociales de los niños (educativas, de tiempo libre, de salud, etc.), ya que una insuficiencia o negligencia de las capacidades parentales y maternas puede arrastrar a los niños a situaciones de desprotección y a ser finalmente tutelados por la Administración.

Este apartado se relaciona con los siguientes apartados de este informe:

- La atención sanitaria a la discapacidad: página 81

2.1. Accesibilidad de los niños a los servicios de salud de atención primaria y especializada

2.1.1. Listas de espera para el acceso a los servicios y el retraso en la atención sanitaria

Cada año, las quejas recibidas por listas de espera para acceder a la primera visita al especialista, para hacerse determinadas pruebas diagnósticas prescritas y para intervenciones quirúrgicas son muy numerosas. En este caso, también hay quejas de familias con niños que esperan alguna intervención, prueba médica o visita al especialista.

El Síndic ha instado reiteradamente a la Administración a continuar aplicando todas las medidas necesarias para reducir estos plazos en general y, en los casos de procedimientos quirúrgicos con plazo máximo garantizado, ha recomendado a la Administración que agilice los trámites para que la intervención se haga cuanto antes mejor.

En el caso de los niños, de acuerdo con lo establecido por la Convención sobre los Derechos de los Niños con relación al derecho de todos los niños a gozar de una buena salud y a la posibilidad de acceder a los servicios sanitarios, la Administración pública es responsable de asegurar esta asistencia de una forma suficientemente ágil. No debe olvidarse que el

alargamiento indebido de los plazos de espera para cualquier intervención, prueba o visita al especialista puede provocar que el niño en cuestión no pueda desarrollarse correctamente con el seguimiento adecuado.

La especial vulnerabilidad de los niños, teniendo en cuenta el proceso de desarrollo en el que están, tanto a nivel físico, psíquico como social, hace que la dilación en la espera para cualquier prueba médica pueda afectar a su desarrollo y, por lo tanto, que pueda tener consecuencias presentes y futuras para su bienestar.

Las dilaciones en la espera para cualquier prueba médica afectan al desarrollo de los niños y pueden tener consecuencias para su bienestar

Asimismo, el Síndic considera inadmisibles las dilaciones excesivas de la espera en las situaciones en que la prescripción médica haya considerado que se trataba de una intervención, prueba o tratamiento médico de carácter urgente o prioritario. En estos casos, se podría llegar a considerar una vulneración del derecho a la salud de estos niños.

2.1.2. Acceso a los servicios de salud mental de los niños y adolescentes (CSMIJ)

Pese a que el acceso a los servicios de salud mental es universal, las características actuales de configuración y estado de la red pública de salud mental infantil y juvenil fomentan la existencia de desigualdades en el acceso a estos servicios y provocan que muchos niños y adolescentes no tengan cubierta adecuadamente la atención especializada en salud mental que necesitan.

La prevalencia de problemas de salud mental en colectivos en situaciones de pobreza, sobre todo en niños y adolescentes, es mayor que en otros grupos sociales. La precariedad o la existencia de familiares enfermos en el núcleo, entre otros, implican una mayor vulnerabilidad de los niños y adolescentes. A la vez, el hecho de sufrir problemas de salud mental supone más dificultades y una reducción de las posibilidades de estas personas de superar las situaciones de pobreza, que ya por sí mismas son difíciles de dejar atrás.

En este sentido, hay que tener presente que la red de salud mental catalana actual establece la existencia de centros de salud mental infantiles y juveniles (CSMIJ) que prestan servicios de atención especializada y de apoyo a la atención primaria de salud. El acceso al CSMIJ se hace a través del médico de cabecera o pediatra del CAP, pero también se hace desde los EAP (equipos de asesoramiento psicopedagógico), desde los servicios sociales o desde cualquier otra institución asistencial relacionada con la infancia o adolescencia. Los adolescentes pueden solicitar atención directa sin necesidad de derivación. Los equipos que prestan esta atención son multidisciplinarios y están formados por psiquiatras, psicólogos, trabajadores sociales y personal de enfermería, entre otros.

La saturación de la red de salud mental infantojuvenil comporta que no se pueda dar una respuesta adecuada a la demanda de servicio existente

La saturación actual de la red de salud mental infantil y juvenil comporta problemas en la provisión del servicio y la imposibilidad de que la red pueda dar una respuesta adecuada a la demanda de servicio que tiene. A la vez, hay que tener presente que, en vez de disminuir, la población infantil y juvenil atendida en servicios de salud mental ha aumentado en los últimos años. Esta saturación provoca, en primer lugar, que en determinados CSMIJ haya listas de espera para la exploración y el diagnóstico de los

niños y jóvenes derivados. Con todo, se intenta priorizar la exploración de las situaciones de los niños y adolescentes más graves.

En segundo lugar, se han detectado carencias en la intensidad del tratamiento que se ofrece desde los CSMIJ, con relación a la frecuencia de las sesiones terapéuticas. En algunos casos, las necesidades de atención terapéutica no pueden ser atendidas por los profesionales del servicio por la situación de saturación en la que se encuentra. Esta queja ha sido manifestada por algunos centros residenciales de acción educativa, las instituciones colaboradoras de acogida familiar, los institutos de educación secundaria y los propios servicios de salud mental infantiles y juveniles, entre otros servicios y recursos.

Esta saturación de la red puede introducir una desigualdad clara en el pleno desarrollo del derecho a la salud de todos los niños y adolescentes. Los grupos de población con menos recursos económicos, pero, como ya se ha indicado, con más posibilidades de sufrir problemas de salud mental, pueden tener más dificultades para acceder a recursos de salud mental de la red privada. En este sentido, hay grupos poblacionales que no pueden ver cubiertas necesidades terapéuticas de sus niños y adolescentes de la forma más adecuada.

2.1.3. Provisión de recursos específicos en salud mental para adolescentes

Por otra parte, la red pública de salud mental establece la existencia de los hospitales de día para adolescentes como unidad asistencial de hospitalización parcial que combina de forma intensiva y pluridimensional diferentes recursos terapéuticos, con la finalidad de atender a adolescentes con trastornos de salud mental que no pueden ser atendidos desde los servicios ambulatorios. La atención, integrada en la comunidad, permite al adolescente mantener sus vínculos familiares y sociales.

Si bien este es un recurso específico para adolescentes con necesidades concretas, los profesionales de la red manifiestan que hay una falta de plazas específicas de centro de día o rehabilitación para adolescentes, como puente entre la hospitalización en un hospital de día y el sistema educativo ordinario. Algunos profesionales valoran que, una vez finalizada la hospitalización en los hospitales de día de adolescentes, los jóvenes con trastornos mentales graves o trastornos de conducta que continúan necesitando una atención en salud mental no disponen de ningún recurso específico para sus características en la red pública. En muchos casos, la configuración actual del sistema implica que el joven se tendrá que adaptar al recurso que haya y no al revés. En este sentido, el Plan director en salud mental y adicciones preveía la

creación de centros de día o rehabilitación para adolescentes, pero nunca se ha llegado a implantar. Actualmente, sólo existen las unidades medico-educativas (UME), que son escuelas especializadas en trastornos de conducta con patología mental. Con todo, en Cataluña sólo existen como recurso privado.

Se ha recomendado que se subsane la falta de plazas residenciales para pacientes con problemas de salud mental severos en Cataluña

Por otra parte, el convenio interdepartamental firmado entre el Departamento de Educación y el Departamento de Salud establecía la creación de unidades de apoyo a la escolarización (USE) en los institutos de secundaria para atender a jóvenes con trastornos mentales graves. Aun así, en muchos casos el personal que trabaja en estos servicios no dispone de la formación específica suficiente para dar una atención adecuada a las necesidades de estos adolescentes y jóvenes.

En otro sentido, de acuerdo con el Decreto 213/1999, de Creación de la Red Pública de Salud Mental, ésta también dispone de las unidades de hospitalización de psiquiatría, las unidades de crisis para adolescentes (UCA) y las unidades de subagudos para adolescentes. Esta configuración de la red comporta una falta de plazas de media estancia para adolescentes con trastornos severos que requieren un internamiento en una fase concreta del tratamiento, según cual sea su evolución, como los chicos y las chicas con trastorno dual. En Cataluña, los únicos recursos residenciales terapéuticos que atienden a la población menor de edad son privados.

En el Síndic se han recibido quejas con relación a esta carencia específica. Concretamente, se trata de familias con hijos en edad adolescente que sufren problemas mentales severos y que no dan el perfil para ser atendidos por el centro de atención a disminuidos (CAD), y sus características provocan que no puedan tener una atención adecuada dentro de la propia familia, ni siquiera con atención ambulatoria.

El Síndic ha recomendado reiteradamente que se subsane la situación de falta de plazas residenciales para pacientes con problemas de salud mental severos en Cataluña y ha reiterado las dificultades constatadas de las personas con enfermedad mental para acceder a un tratamiento y un apoyo integrales adecuados a sus necesidades. Cabe destacar, por otra parte, la existencia de plazas públicas en centros terapéuticos que atienden únicamente a los jóvenes tutelados por la Administración pública. En este caso, sí hay plazas

específicas, a pesar de que presentan problemas en cuanto al perfil de población que se atiende y las edades mayoritarias de las personas internas.

La situación de la atención de la salud mental en el caso de adolescentes, tanto en centros de día o rehabilitación como en centros residenciales de media estancia, puede comportar problemas en la consecución total del derecho a la salud de los adolescentes y los jóvenes provenientes de familias con menos recursos económicos. Muchas de estas familias no tendrán posibilidades económicas de sufragar recursos privados para atender a sus hijos de forma adecuada.

Falta de dotación económica suficiente de programas específicos de salud mental para niños y adolescentes

El Plan director de salud mental y adicciones (PDSM) prevé el mantenimiento de programas específicos de salud mental para niños y adolescentes. Algunos se hacen conjuntamente con otros profesionales, como médicos y enfermeras de atención primaria, maestras, educadores, etc. Actualmente los CSMIJ disponen de programas específicos dirigidos a colectivos determinados, entre los que está el de salud y escuela (con el Departamento de Educación), el de trastornos mentales graves (TMG), el de psicosis y autismo, el de salud mental y atención primaria de salud, el de apoyo a las residencias de la DGAIA y el de atención a los alumnos con trastornos de conducta.

El Síndic ha reiterado las dificultades de las personas con enfermedad mental para acceder a un tratamiento y apoyo integrales adecuados a sus necesidades

Sin embargo, si bien se consideran positivos estos programas, algunos profesionales expresan la necesidad de que la Administración pública los dote económicamente de forma intensiva. El Programa de trastornos mentales graves (TMG) está muy bien valorado por los profesionales de los servicios de salud mental, a pesar de que manifiestan que la dotación económica real ha quedado muy por debajo de los niveles previstos inicialmente, hecho que imposibilita que el Programa pueda desplegarse plenamente. Se entiende que una mayor inversión en los programas específicos de salud mental para niños y adolescentes mejoraría el servicio y la atención que reciben los menores de edad.

2.2. Provisión de servicios de salud y cobertura de las necesidades de atención en salud

2.2.1. Igualdad en el acceso a los servicios de salud especializados excluidos de la cartera de servicios

La universalidad y la gratuidad en el acceso a los servicios sanitarios son fundamentales para asegurar la atención de la salud entre los niños y adolescentes de los grupos de población socialmente menos favorecida, que tiene más limitaciones de acceso a oportunidades de promoción de la salud.

Si bien el acceso universal a la salud implica que todas las personas tengan asegurado el acceso a los servicios básicos de salud de forma gratuita, pueden detectarse diferencias en función de la situación económica de las familias en el acceso a los servicios sanitarios, fundamentalmente especializados, que no están incluidos en la cartera de servicios.

La falta de cobertura universal del servicio bucodental perjudica sobre todo a los niños pobres y provoca que algunos grupos de población no tengan cubiertas las necesidades de atención

A partir de los datos de la encuesta de salud de la población infantil 2006, se constata que las condiciones socio-económicas de las familias tienen una clara influencia en el uso que se hace de las visitas a los especialistas y, claramente, con relación a los profesionales más visitados entre la población infantil, el dentista y el oculista. Si se contrastan estos datos con la cobertura de estos servicios, hay determinados aspectos que no son cubiertos públicamente y que, por lo tanto, las situaciones de precariedad económica son un condicionante claro de este menor uso.

En Cataluña, la cobertura del servicio de dentista está determinada fundamentalmente por lo que se deriva de la cartera de servicios establecida por el Estado. El Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, es la norma por la que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud (SNS). El artículo 11.1 del Real Decreto prevé que cada comunidad autónoma

puede aprobar su propia cartera de servicios, siempre y cuando incluya como mínimo la cartera de servicios comunes del SNS. En Cataluña, las prestaciones son las comunas del sistema nacional de salud.

En relación a la atención odontológica, la atención gratuita es muy limitada, ya que sólo cubre el primer escalón de asistencia (extracción de una pieza dental) y el último escalón de alta sofisticación técnica (cirugía máxilofacial). Con el propósito de reducir la morbilidad bucodental, el Plan de salud de Cataluña 2010 prevé como objetivos de salud para el año 2010 que al menos el 80% de los escolares de seis años estén libres de caries; que al menos el 60% de los escolares de doce años estén libres de caries, y que el índice de restauración a los doce años se sitúe por encima del 65%.

La falta de cobertura universal de este servicio perjudica especialmente a los niños pobres y provoca que determinados grupos poblacionales no vean cubiertas sus necesidades de atención. Estos grupos visitan menos el dentista, por lo que hay que insistir en la prevención y en la información a las familias.

En este sentido, el Síndic ha recomendado en diferentes ocasiones la ampliación de las prestaciones bucodentales, y estas prestaciones, en algunos casos, se han ampliado a través de programas especiales para niños de siete y ocho años. Con todo, el Síndic insiste en que se considere progresivamente la ampliación de las prestaciones para asegurar la correcta atención bucodental de todos los niños.

2.2.2. Igualdad en el acceso a los medicamentos

En Cataluña, en materia de farmacia gratuita rigen los servicios mínimos y comunes de la cartera de servicios nacional. A todos los efectos, la participación económica que corresponde satisfacer a los usuarios en el momento de la dispensación en farmacia es del 40% sobre el precio de venta al público.

Esta falta de cobertura del coste total de los medicamentos puede afectar al cumplimiento del derecho de los niños a la salud, de los niños cuyas familias no puedan sufragar la parte del coste que les corresponda.

La previsión de farmacia gratuita se prevé, de acuerdo con la normativa, para las personas con certificado de disminución igual o superior al 33%, con enfermedades crónicas que requieren una medicación permanente y

no tienen suficiente disponibilidad económica para hacer frente al gasto. En este caso, pueden solicitar la concesión excepcional de farmacia gratuita, siempre y cuando este coste supere el 5% de los ingresos familiares.

La prestación de farmacia gratuita debería garantizar la cobertura de los gastos de farmacia para las familias que no puedan sufragarlas

Junto con esta prestación, hay una modalidad de farmacia gratuita dirigida a colectivos sin recursos económicos, si bien no tiene una regulación general. Esta modalidad existe en caso de asegurados con nivel de cobertura de farmacia general que solicitan farmacia gratuita por la imposibilidad de hacer frente al gasto que tienen que asumir. La solicitud debe ser aprobada por el director del Servicio Catalán de la Salud y, sólo si es aprobada, se traduce en la financiación total del gasto de farmacia. Estas situaciones se producen cuando la persona solicitante sufre una

patología grave de larga duración y recibe un tratamiento indefinido, cuyos gastos de farmacia no pueden ser asumidos por la situación de precariedad económica de la unidad de convivencia del paciente.

Sin embargo, no hay criterios para determinar cuando se tiene acceso a esta ayuda. El Síndic ha recomendado al Departamento de Salud la regulación del derecho a la prestación de farmacia gratuita, ya que esta falta de regulación puede provocar desinformación de los afectados sobre los criterios y las condiciones para recibir la farmacia gratuita. El Departamento indicó que esta figura se regularía para situaciones excepcionales. De acuerdo con la información recibida, y según los criterios utilizados por el Servicio Catalán de la Salud (SCS) y con los que se está elaborando el futuro decreto que regulará el procedimiento de la prestación farmacéutica gratuita, el gasto farmacéutico debería representar, al menos, un 5% de los ingresos mensuales dentro de la unidad familiar.

El Síndic considera que para garantizar el derecho a la salud de los niños esta prestación debería garantizar la cobertura de los gastos de farmacia de las familias en una condición económica que no les permita la cobertura de estos gastos.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES SOBRE LA SALUD Y LOS SERVICIOS SANITARIOS

- Aplicar todas las medidas necesarias para reducir los plazos de las listas de espera para acceder a las intervenciones quirúrgicas, las visitas a los especialistas o a algunas pruebas médicas.
- Ampliar las prestaciones bucodentales en la cartera de servicios odontológicos.
- Regular el derecho a la prestación de farmacia gratuita.
- Crear plazas residenciales públicas para pacientes menores de edad con problemas de salud mental (por ejemplo, trastorno mixto).
- Crear los centros de día o rehabilitación para adolescentes con problemas de salud mental previstos en el Plan director de salud mental y adicciones.
- Asegurar que la formación de los profesionales que trabajan en las USEE para atender a jóvenes con trastornos mentales y de conducta graves es la adecuada de acuerdo con sus necesidades.

3. Derecho a un nivel de vida adecuado (art. 27)

1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.

2. A los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño.

3. Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.

4. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres u otras personas que tengan la responsabilidad financiera por el niño, tanto si viven en el Estado Parte como si viven en el extranjero. En particular, cuando la persona que tenga la responsabilidad financiera por el niño resida en un Estado diferente de aquel en que resida el niño, los Estados Partes promoverán la adhesión a los convenios internacionales o la concertación de dichos convenios, así como la concertación de cualesquiera otros arreglos apropiados.

Este artículo hace referencia al derecho a que los niños tengan unas condiciones de vida idóneas que posibiliten y faciliten su crecimiento personal y el aprovechamiento máximo de sus potencialidades. Sin este nivel de vida adecuado, se pone en cuestión el derecho del niño a desarrollarse, especialmente a hacerlo al máximo de sus posibilidades, tal y como establecen los artículos 6.2 y 29.1.a, relacionados con el 27.1.

En cuanto a estas condiciones de vida, los párrafos 27.3 y 27.4 ponen el acento en la importancia de cubrir las necesidades materiales más básicas, fundamentalmente relacionadas con la nutrición, el vestido y la vivienda, que se ven afectadas principalmente en situaciones de pobreza infantil, pero no excluye otras necesidades también importantes para el desarrollo del niño. De hecho, el artículo 27.1 concibe el desarrollo desde una perspectiva amplia, y remite a las condiciones de vida que pueden afectar a la salud física y mental del niño, así como a su formación espiritual y moral o su relación con el entorno social. Desde esta perspectiva, el artículo 27 está directamente relacionado con muchos de los artículos de la Convención, especialmente con los que se refieren al derecho a la

participación (12), a la protección (19), a la salud (24), a la educación (28) o al tiempo libre (31), así como con los principios generales de no-discriminación (2) o de centralidad del interés primordial del niño (3), entre otros.

A su vez, conviene destacar que el párrafo 27.2 apela a la responsabilidad de los progenitores a la hora de proporcionar estas condiciones de vida adecuadas, y los párrafos 27.3 y 27.4 otorgan a los estados miembros el deber de formular políticas públicas (ayuda material, programas y medidas de apoyo, etc.) para apoyar a los progenitores, a fin de que puedan cumplir con sus funciones parentales y hacer efectivo este derecho. Estas previsiones también están recogidas en los artículos 5 y 18.

Desde esta perspectiva, el Síndic de Greuges recurre al artículo 27 de la Convención en aquellas actuaciones de supervisión de las administraciones públicas que buscan garantizar la igualdad de oportunidades de los niños y optimizar sus posibilidades de desarrollo. En términos generales, son actuaciones que o bien identifican ámbitos de intervención no lo suficientemente abordados por las administraciones públicas (por falta o por intensidad insuficiente) a la hora de cubrir determinadas necesidades sociales de los niños (como pasa con las prestaciones económicas o con la provisión de determinados servicios públicos), o bien remiten a desigualdades sociales de acceso o de impacto de las propias políticas públicas (como pasa con determinadas medidas de escolarización). De hecho, la actividad del Síndic pone de manifiesto que las políticas públicas también son una fuente importante de desigualdad social.

En el marco de este informe, en este epígrafe se incluyen las vulneraciones de derecho relacionadas básicamente con las situaciones de pobreza infantil y con la intervención de las administraciones públicas para combatir este fenómeno (prestaciones económicas, etc.). Cabe decir que la mirada amplia del derecho del niño a un nivel de vida adecuado para poderse desarrollar remite también a otras privaciones y desigualdades que han sido abordadas en otros epígrafes (salud, educación, tiempo libre, etc.). Hay que tener en cuenta estos otros epígrafes para tener una visión completa sobre las vulneraciones detectadas por esta institución sobre el derecho a un nivel de vida adecuado.

3.1. Condiciones materiales de vida y responsabilidad de las administraciones públicas

Los datos evolutivos sobre pobreza relativa hechos públicos por el Instituto de Estadística de Cataluña a finales del 2010 evidencian que la infancia representa

al grupo de edad que más ha visto aumentar su precariedad económica por el efecto de la crisis económica. Conviene recordar que, de acuerdo con estos datos, la población infantil experimenta un riesgo de pobreza (23,4%) superior a la población adulta (17,5%), y que este riesgo es aún mayor en determinados colectivos de niños (40,9% de las familias monoparentales, 60,3% de las familias numerosas, etc.).

Las administraciones públicas tienen el deber de apoyar a los niños en situación de pobreza

La investigación social ha demostrado suficientemente las desigualdades existentes entre los niños, condicionadas muy a menudo por el origen social de la familia, en el acceso a condiciones adecuadas de vida y a oportunidades de desarrollo. Actualmente, en Cataluña hay niños que viven en una situación de infravivienda, que no tienen garantizada una nutrición adecuada por razones socio-económicas, que se ven privados del acceso a actividades educativas o de tiempo libre, que se ven empujados a abandonar de forma prematura los estudios, que sufren problemas de salud mental vinculados a situaciones de pobreza infantil, etc. Son niños que están en una situación de enorme vulnerabilidad a la hora de hacer efectivos, en igualdad de oportunidades, derechos básicos como el derecho a un nivel de vida adecuado, a la educación o a la salud, reconocidos por la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Niños, de obligado cumplimiento en el Estado español, y que presentan grandes dificultades para huir del círculo de reproducción de la pobreza a lo largo de su trayectoria vital. No se trata solamente de desigualdades en el acceso a determinadas oportunidades sociales, sino de desigualdades en el acceso a oportunidades a las que tienen derecho y que deben tener garantizadas. Desde este punto de vista, hay que tener presente que las privaciones derivadas de situaciones de pobreza infantil comportan vulneraciones de derechos.

La Convención sobre los Derechos de los Niños de las Naciones Unidas establece que los progenitores tienen la responsabilidad primordial de garantizar el cumplimiento del derecho del niño a un nivel de vida adecuado, pero las administraciones públicas, de forma subsidiaria, tienen también el deber de apoyarles, especialmente cuando los padres presentan dificultades para garantizar condiciones de vida adecuadas para sus hijos e hijas y su derecho al máximo desarrollo posible. Las administraciones públicas deben estar comprometidas con la lucha contra la pobreza infantil

En el marco de su actividad, el Síndic recuerda a las administraciones públicas el deber de apoyar a los niños en situación de pobreza y de combatir las desigualdades de oportunidades. Con este propósito, ha solicitado en reiteradas ocasiones un mayor esfuerzo a la Administración a la hora de mejorar los niveles de cobertura de las políticas de transferencias económicas (ayudas por niño a cargo, becas para el estudio, becas de comedor, ayudas para actividades extraescolares, ayudas por niño con discapacidad, etc.), así como de las políticas de provisión de servicios (oferta de parvularios, de formación profesional, de centros abiertos, de centros de salud mental infantiles y juveniles, de centros de desarrollo infantil y atención primeriza, etc.).

Es necesario un mayor esfuerzo para mejorar los niveles de cobertura de las transferencias económicas y las políticas de provisión de servicios

A la vista de las vulneraciones de derecho existentes, y de la responsabilidad de las administraciones en este ámbito, el Síndic está en proceso de elaborar un informe monográfico sobre la pobreza infantil en Cataluña, con la finalidad de analizar las condiciones de vida de los niños y las políticas públicas de provisión de servicios y de transferencias económicas para combatir las situaciones de pobreza infantil, y de plantear recomendaciones que amplíen las garantías de derecho de los niños a un nivel de vida adecuado.

3.2. Políticas de lucha contra la pobreza infantil y medidas de apoyo a la familia

3.2.1. Déficits en el gasto público en infancia y en prestaciones para combatir la pobreza infantil

Cataluña se caracteriza por unos niveles de gasto en protección social (17,8% del PIB), en educación (4,2% del PIB) y en salud (7,2% del PIB), sensiblemente inferiores a los del conjunto del Estado español y de la Unión Europea y, respecto a la media europea, este gasto presenta a la vez niveles de eficiencia también bajos a la hora de reducir la pobreza infantil. De hecho, si se analiza la tasa de pobreza relativa antes y después de transferencias sociales, la infancia es el grupo de edad que menos reduce su riesgo de pobreza por el efecto de estas transferencias sociales. Y, en parte, eso se explica por el hecho de que en Cataluña los poderes públicos sólo destinan

el 1% del PIB a políticas de protección social dirigidas a infancia y familia (según datos de 2007), mientras que en el conjunto de la Unión Europea esta inversión es del 2,0%.

Pese a la insuficiencia de inversión en políticas de infancia en términos comparativos con el promedio europeo, cabe decir que en los últimos años las diferentes administraciones competentes habían hecho un esfuerzo sostenido creciente para incrementar las partidas presupuestarias destinadas a prestaciones económicas, por ejemplo, y especialmente hasta el año 2010, en la renta mínima de inserción, las ayudas individuales de comedor escolar o las becas y las ayudas al estudio. Adicionalmente, hay que añadir que durante el año 2010 se han aprobado planes estratégicos, como el Plan de acción para la inclusión y la cohesión social en Cataluña 2010-2013, el Plan estratégico de servicios sociales de Cataluña 2010-2013 o el Plan director de infancia y adolescencia de Cataluña 2010-2013, que, si bien pueden no ser específicos de infancia o pueden no poner el acento en las situaciones de pobreza infantil, tienen que permitir reforzar la cobertura de las políticas de transferencias económicas y de provisión de servicios dirigidas a este colectivo.

Ante este escenario, el Síndic recuerda que los poderes públicos están obligados a prestar una protección especial a la infancia, especialmente a los colectivos más afectados por las situaciones de pobreza, y que las transferencias sociales, en provisión de servicios y en prestaciones económicas, conforman el instrumento básico para combatir el impacto de la pobreza entre los niños. Pese a que estamos en un periodo de contención del gasto público por el efecto de la crisis económica, el Síndic plantea que las restricciones presupuestarias no afecten a la garantía de la igualdad de oportunidades en el ámbito de la infancia. Al contrario, insiste en que, especialmente en el contexto de crisis actual, y como consecuencia de la mayor vulnerabilidad de la infancia en los periodos de recesión económica, los poderes públicos deberían aumentar la inversión en políticas dirigidas a la infancia.

De hecho, la actividad del Síndic constata que hay ámbitos en que, respecto al año anterior, y pese al aumento de necesidades y demandas, las administraciones afectadas han reducido su gasto. Es el caso de la reducción, en el año 2010, en 12 millones de euros, de la partida extraordinaria que el Departamento de Enseñanza había destinado en el año anterior a complementar las becas de comedor escolar, así como de la reciente medida adoptada en la Ley de Presupuestos de eliminar la prestación por niño a cargo, vigente hasta el año 2011. Si bien en la Ley no se hace referencia, el Gobierno ha anunciado la compensación de esta previsión para las familias

con menos recursos, así como el condicionamiento de la prestación a un periodo de residencia de cinco años. Sobre esta cuestión, y dada la afectación de la garantía de los derechos de los niños a un nivel de vida adecuado y la posible afectación del derecho de acceso a estas prestaciones en igualdad de condiciones, el Síndic ha abierto una actuación de oficio para conocer el alcance de la supresión y el condicionamiento y el ámbito de las prestaciones que se establecerán en el futuro.

La insuficiencia de recursos provoca que familias con ingresos significativamente bajos no tengan acceso a determinadas ayudas

Sobre esta cuestión, hay que recordar que Cataluña destina pocos recursos a prestaciones económicas de derecho subjetivo dirigidas a la infancia, universales o no. El análisis comparado a nivel europeo pone de manifiesto que las prestaciones universales por niño a cargo, vigentes hasta el año 2011, representan ingresos poco cuantiosos (alrededor de 700 € por niño/año) y poco extensivos a lo largo del tiempo, ya que, a diferencia de otros países europeos, cubren únicamente las edades más primeras (tres años, o hasta seis años en el caso de familias monoparentales o numerosas), cuando la prevalencia de la pobreza es mayor en la adolescencia. De hecho, el resto de prestaciones de derecho subjetivo está centrada en determinados colectivos de niños (niños de un determinado grupo de edad, niños tutelados por la Administración, niños de familias con determinados ingresos económicos, niños nacidos en partos múltiples, etc.), y en ningún caso alcanzan a la totalidad de la infancia en situación de pobreza. La falta de universalidad de las prestaciones y las restricciones de los umbrales de elegibilidad establecidos hacen que Cataluña presente un sistema de prestaciones caracterizado globalmente por bajos niveles de cobertura.

Además, si bien algunas ayudas que ofrece el Departamento de Enseñanza parecen tener una intensidad más adecuada, hay que añadir que Cataluña se sitúa entre los países europeos con intensidades más bajas de sus prestaciones de apoyo a la familia. Eso hace que haya familias en situación de precariedad económica elevada que no pueden acceder a determinados recursos y servicios por la imposibilidad de hacer frente a los costes que tendrían que satisfacer después de recibir las ayudas pertinentes.

También es significativo destacar que las políticas de transferencias económicas asociadas a la reducción de la pobreza infantil en Cataluña no necesariamente identifican al niño como sujeto con derecho a percibir la prestación, sino que se dirigen al conjunto de la familia. Ante de situaciones de precariedad económica, como la ausencia de ocupación, la población adulta dispone del derecho subjetivo a recibir prestaciones de paro o bien a percibir prestaciones no contributivas o asistenciales (PIRMI, etc.) no supeditadas a las disponibilidades presupuestarias, sino a la situación de necesidad de la persona. En cambio, la población infantil no tiene este derecho subjetivo. En el mejor de los casos, su derecho está condicionado al derecho subjetivo de sus progenitores (con complementos en función del número de hijos, por ejemplo, como pasa con la PIRMI).

Dicho eso, las situaciones de precariedad económica de los niños se compensan básicamente a través de prestaciones económicas por derecho de concurrencia, supeditadas a la disponibilidad presupuestaria. Respecto a este asunto, los principales problemas objeto de queja tienen que ver con dos hechos.

El Síndic constata que en ocasiones el procedimiento de tramitación de las prestaciones económicas no compensa lo suficiente las desigualdades existentes

El primero hace referencia a la infradotación de recursos por convocatoria y con los bajos umbrales de renta que se discriminan positivamente a la hora de otorgar la ayuda, circunstancias que provocan que familias con ingresos significativamente bajos no tengan acceso a la ayuda. En el caso, por ejemplo, de las becas de comedor, el Síndic ha tenido quejas de familias que, pese a tener que destinar para el uso del servicio más del 10% de la renta familiar anual, no han sido beneficiarias de la ayuda.

Y el segundo objeto de queja hace referencia al establecimiento de partidas presupuestarias no condicionadas a la evolución de las necesidades sociales. En el caso, por ejemplo, de las becas de comedor, eso provoca la paradoja que haya familias que en años precedentes eran beneficiarias de ayuda y que han visto denegada su solicitud este curso, a pesar de que sus circunstancias socio-económicas familiares respecto al pasado reciente no han experimentado cambios o han empeorado.

En este sentido, en sus resoluciones, el Síndic de Greuges acostumbra a manifestar que la Administración debe conceder esta ayuda a las familias que lo necesiten, y el reconocimiento de esta necesidad no tiene que estar condicionado principalmente ni a las necesidades de los demás (en función del número de familias que presentan una situación económica más precaria), ni a la partida presupuestaria prevista (en función del número de recursos que se destinan), sino a las condiciones objetivas de vida de las familias. Desde esta perspectiva, la partida presupuestaria debería ir en consonancia con la evolución de la precariedad económica de las familias, de forma que, cuanto más aumenta el número de familias con necesidad objetiva de recibir ayuda, más aumente el gasto público en este concepto. Eso permitiría que el reconocimiento de la necesidad de recibir ayuda por parte de la Administración no variase si no cambian las condiciones objetivas de vida de las familias. El establecimiento de umbrales de renta familiar a partir de los que todas las solicitudes de ayuda sean concedidas, independientemente de la demanda existente, supone un paso adelante en la lucha contra la pobreza infantil. Eso comporta que en contextos de crisis económica como el actual, en el que las necesidades aumentan, la concesión de ayudas también aumente en la misma proporción.

Finalmente, específicamente sobre las prestaciones económicas, y más allá de su escasez, el Síndic de Greuges también constata que el procedimiento de tramitación de estas ayudas no es suficientemente compensador de las desigualdades existentes. Es el caso de determinadas ayudas finalistas para utilizar servicios, como, por ejemplo, de comedor escolar o de estudio, cuyas cuotas en ocasiones deben ser anticipadas por las propias familias con dificultades económicas, posibles perceptoras, hasta que no saben que son definitivamente beneficiarias de las mismas y no se ejecuta la transferencia a los destinatarios finales.

3.2.2. Carencias en las políticas de acceso a la vivienda dirigidas a combatir la pobreza infantil

Uno de los factores más determinantes para entender los efectos de la pobreza familiar en las condiciones de vida de los niños es la vivienda. Muchas familias con hijos a cargo se ven afectadas por situaciones de sobreocupación y de infravivienda, así como por procesos de desahucio derivados de la imposibilidad de sufragar su coste.

En materia de vivienda, las políticas que contribuyen a combatir más directamente la pobreza en el acceso a una vivienda digna tienen que ver básicamente,

aparte de la concesión de prestaciones económicas para el pago de la vivienda, con la promoción de la vivienda de protección oficial, especialmente bajo el régimen de alquiler, así como con el desarrollo de programas sociales de vivienda.

En los últimos años, especialmente a través de la aprobación de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del Derecho a la Vivienda, y del Decreto 13/2010, de 2 de febrero, del Plan para el derecho a la vivienda del 2009-2012, el Gobierno de la Generalitat de Catalunya ha hecho un esfuerzo para actualizar y ordenar el ámbito de las políticas que combaten la exclusión social residencial con medidas, como la creación de un registro de solicitantes de viviendas de protección oficial, el establecimiento de un nuevo régimen legal de las viviendas protegidas o el reconocimiento actualizado de los programas sociales de vivienda (ayudas para el pago de la vivienda, mediación para el alquiler social, cesión a la Administración de viviendas desocupadas para destinarlas a alquiler social, viviendas de inserción y alojamientos de acogida, y rentabilización de los parques en alquiler), entre otros.

Tener niños a cargo no es un criterio de prioridad a la hora de ordenar el acceso de las personas en situación de pobreza a las políticas de vivienda social

Precisamente, este ordenamiento jurídico prevé que “son actuaciones susceptibles de ser protegidas en materia de vivienda las que tienen como finalidad dar alojamiento a personas o unidades de convivencia con necesidades de vivienda, actuaciones que pueden ser, entre otros, la compra o urbanización de suelo para destinarlo a vivienda protegida, la promoción de nuevas viviendas de protección oficial, los contratos de copropiedad, la adquisición de viviendas libres o protegidas para uso propio o para destinarlas a alquiler, la oferta y la puesta en el mercado de viviendas privadas para destinarlas a alquiler o a otras formas de cesión de uso, la rehabilitación de viviendas y de edificios de viviendas u otros” (artículo 68 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre).

Y este ordenamiento jurídico también establece que “los programas sociales de vivienda tienen por finalidad: a) ayudar a las personas que tienen dificultades a la hora de pagar el alquiler o las cuotas hipotecarias; b) estimular a las personas propietarias de viviendas vacías para que las pongan en el mercado de alquiler, preferentemente dirigidas a personas con

necesidades especiales de vivienda; c) impulsar el sistema de mediación de la Administración pública entre personas propietarias y personas inquilinas para fomentar la disposición de viviendas destinadas al alquiler social; d) ayudar a las entidades sin ánimo de lucro y las cooperativas que tienen reconocida la condición de entidad sin ánimo de lucro que gestionan viviendas de inserción o alojamientos de acogida, así como a los servicios municipales que disponen de viviendas o alojamientos con estas finalidades; y e) contribuir a poner al día el parque de viviendas en alquiler existente, a lograr una rentabilidad adecuada y a dar seguridad a quien resida en ellas” (artículo 75.1 del Decreto 13/2010, de 2 de febrero).

En cuanto al desarrollo de estas políticas, conviene destacar, entre otras, tres carencias fundamentales.

Por una parte, la actividad del Síndic de Greuges y las entrevistas mantenidas con diferentes profesionales de los servicios sociales ponen de manifiesto la provisión insuficiente de viviendas de alquiler social y también, y muy especialmente, de viviendas de inserción y alojamientos de acogida. Estos últimos recursos residenciales están dirigidos a atender a personas que presentan problemas de inserción y que requieren una atención especial y un seguimiento y una tutela especializados durante un periodo de tiempo, o bien a personas víctimas de sobreocupación y de contratos de alquiler en infraviviendas. La oferta de viviendas de inserción existentes es insuficiente para dar respuesta a las necesidades existentes.

Hay que mejorar la coordinación entre los servicios sociales locales y de vivienda para atender mejor los casos de emergencia social

Por otra parte, la actividad del Síndic de Greuges también evidencia la falta de reconocimiento de la tenencia de hijos e hijas a cargo como criterio de prioridad clave a la hora de ordenar el acceso de las personas en situación de pobreza en las políticas de vivienda protegida y de vivienda social.

A modo ilustrativo, cabe destacar que el propio Decreto 13/2010, de 2 de febrero, del Plan para el derecho a la vivienda del 2009-2012, establece en el artículo 88.2 qué se entiende por personas que requieren una atención especial, y específica “las personas sin techo, las personas inmigrantes en situación vulnerable, las mujeres afectadas por la violencia machista que han dejado su entorno sociofamiliar habitual, las personas arrendatarias que

hayan sufrido un desahucio con prácticas abusivas, las personas con drogodependencias, las personas con trastorno mental, las personas perceptoras de prestaciones muy bajas y otras en situaciones análogas que requieren una especial tutela”, pero no menciona a los niños. La regulación de las condiciones de acceso a la vivienda de protección oficial tampoco menciona a las familias con niños como sujetos de especial protección.

Como buena práctica, se puede destacar que el Ayuntamiento de Barcelona, en el marco del Reglamento del registro de solicitantes de vivienda de protección oficial de Barcelona, que regula el registro propio de solicitantes de viviendas con protección oficial, establece en el capítulo IV (art. 38) que situaciones se consideran situaciones de emergencia social, a fin de poder adjudicar una vivienda del fondo de viviendas en alquiler social para emergencias sociales. Entre otras situaciones, prevé “que en la vivienda vivan menores de edad en condiciones

higiénicas y sanitarias o de seguridad precarias, comprobadas por los servicios técnicos de las oficinas de la vivienda de Barcelona, y que haya un informe de intervención de la Dirección General de Atención a la Infancia y Adolescencia (DGAIA) para la retirada eventual de la custodia de los menores”.

Y, finalmente, un último déficit detectado tiene que ver con la necesidad de una colaboración más estrecha y coordinada entre los servicios sociales locales y los servicios de vivienda de los propios ayuntamientos, de la Generalitat o de entidades privadas que gestionan viviendas de inclusión social, especialmente cuando existe una situación urgente que es necesario atender. Si hubiera más coordinación entre estos agentes podrían atenderse mejor más casos de emergencia social, y se evitaría que las problemáticas relacionadas con la vivienda fuesen derivadas a los servicios sociales, que muy a menudo no tienen la capacidad suficiente para resolverlas.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES SOBRE EL DERECHO DEL NIÑO A UN NIVEL DE VIDA ADECUADO

Condiciones materiales de vida y responsabilidad de las administraciones públicas

- Dedicar un mayor esfuerzo a la hora de mejorar los niveles de cobertura de las políticas de transferencias económicas y de las políticas de provisión de servicios.

Políticas de lucha contra la pobreza infantil y medidas de apoyo a la familia

- Evitar que las restricciones presupuestarias en contextos de contención del gasto afecten al ámbito de la infancia.
- Aumentar la inversión en políticas dirigidas a la infancia para combatir la pobreza infantil, sobre todo en contextos de crisis y de mayor precariedad económica.
- Establecer umbrales de renta familiar a partir de los cuales todas las solicitudes de ayuda económica sean concedidas, independientemente de la demanda existente, para asegurar que las ayudas económicas son concedidas de acuerdo con las necesidades de las familias y no en función de las necesidades de otras familias ni de las partidas presupuestarias.

4. El derecho a la educación (art. 28 i 29)

Artículo 28

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular:

a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos;

b) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad;

c) Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados;

d) Hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas;

e) Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.

2. Los Estados Partes adoptarán cuantas medidas sean adecuadas para velar por que la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño y de conformidad con la presente Convención.

3. Los Estados Partes fomentarán y alentarán la cooperación internacional en cuestiones de educación, en particular a fin de contribuir a eliminar la ignorancia y el analfabetismo en todo el mundo y de facilitar el acceso a los conocimientos técnicos y a los métodos modernos de enseñanza. A este respecto, se tendrán especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.

Artículo 29

1. Los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a:

a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades;

b) Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas;

c) Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya;

d) Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena;

e) Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural.

2. Nada de lo dispuesto en el presente artículo o en el artículo 28 se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y de las entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 del presente artículo y de que la educación impartida en tales instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.

Los artículos 28 y 29 estructuran el derecho de los niños a la educación, como bienpreciado que hay que proteger, y formulan consideraciones centradas básicamente en la responsabilidad de los estados miembros de garantizar las condiciones adecuadas de acceso y de uso de los recursos educativos.

En este sentido, el párrafo 28.1 recuerda que la educación debe estar al alcance de todo el mundo, independientemente del carácter obligatorio o no, y que hay que proveerla en igualdad de oportunidades, en consonancia con el principio de no-discriminación que establece el artículo 2, desde el reconocimiento de que el sistema educativo reproduce fuertemente las desigualdades sociales y que éstas deben combatirse.

El derecho de todo el mundo a la educación en igualdad de oportunidades se articula fundamentalmente mediante el fomento de la escolarización obligatoria gratuita, pero también a través de la promoción de la diversificación curricular y de la planificación de las ofertas formativas, con una especial mención a la formación profesional, la asistencia económica, la accesibilidad a las enseñanzas no obligatorias (también a la enseñanza superior), y la orientación formativa u otras medidas de lucha contra las dinámicas de exclusión del sistema educativo (absentismo, abandono escolar, etc.). Es importante remarcar que la Convención establece el derecho de todo el mundo a acceder a cualquier enseñanza, y el deber de los poderes públicos de promoverlo y de posibilitarlo progresivamente, y sólo supedita este acceso a las capacidades del niño en el caso de la enseñanza superior.

El párrafo 29.1.a recuerda que la educación debe permitir a cualquier persona desarrollarse al máximo de sus posibilidades. Garantizar la igualdad de oportunidades en educación, como pasa, por ejemplo, con los niños con discapacidad y con la disposición que recoge el artículo 23, requiere que se adecuen las ofertas a las necesidades educativas específicas que presenta cada niño, a fin de garantizar su pleno aprovechamiento.

Respecto a las condiciones de uso, el párrafo 28.2 señala el deber de los centros de respetar los derechos establecidos por la Convención, específicamente en la gestión de la disciplina escolar. La Convención también pone el acento en el carácter normativo de la institución escolar y, por consiguiente, en la conveniencia de tener cuidado (y adoptar medidas) para que las normas de funcionamiento de los centros no vulneren derechos.

Hechas estas consideraciones, conviene añadir que la Convención no limita sus previsiones a la enseñanza escolar, sino que aborda la educación desde una perspectiva más amplia. Esta concepción se intuye en el párrafo 28.1, cuando menciona el derecho a tener información sobre aspectos educativos en general, y se observa más claramente en el artículo 29, que concibe la educación del niño más allá de la mera instrucción y señala otros aspectos como la educación en valores y cívica o el conocimiento y el respeto de uno mismo y de su entorno, objetivos que también forman parte de otras propuestas educativas no estrictamente escolares.

La aplicación incondicionada de la libertad de elección de centro actúa en detrimento de derechos básicos, como el de la igualdad de oportunidades educativas de los niños

Finalmente, el párrafo 29.2 recuerda la importancia de la libertad de enseñanza, específicamente en la creación y gestión de centros escolares, pero también limita esta libertad al deber de los titulares de los centros de respetar los principios previstos en los artículos 28 y 29 de la Convención. La aplicación de la libertad de enseñanza no debe aumentar las desigualdades de oportunidades de los niños en el ámbito educativo.

En definitiva, y desde esta perspectiva, el Síndic de Greuges apela a menudo a los artículos 28 y 29 de la Convención para pedir a las administraciones públicas

más garantías y efectividad real en el cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades en educación. La mirada de esta institución sobre el ámbito educativo, al igual que la Convención, pone el acento en la equidad educativa.

Este apartado se complementa con los siguientes apartados de este informe:

- La protección contra los maltratos en el ámbito escolar (art. 19, apartado 2.1.4): página 41.
- Acceso efectivo de los niños con discapacidad a los recursos y a los servicios educativos: la atención educativa inclusiva (art. 23, apartado 1.2): página 84

4.1. Distribución equilibrada del alumnado en el sistema educativo y admisión en igualdad de condiciones

4.1.1. Importancia de los límites a la libertad de elección escolar

En el año 2008 el Síndic presentó el informe extraordinario *La segregación escolar en Cataluña*, en el que se ponía de manifiesto la existencia de situaciones de segregación escolar en Cataluña y se proponía un conjunto de recomendaciones para hacerle frente.

La actividad del Síndic constata año tras año, a través de las quejas recibidas por familias que no han obtenido plaza en la escuela elegida en el proceso de admisión de alumnado, que la elección escolar es uno de los procesos que provoca más tensión entre las familias. La voluntad de escolarizar a los hijos en la escuela que más se ajusta a los propios intereses o necesidades (por proximidad, calidad, ideología, orientación pedagógica, etc.) supone que muchos progenitores, especialmente los que tienen una fuerte identificación instrumental y expresiva con la escolarización, vivan la libertad de elección de centro como un derecho que no puede ser limitado o condicionado por otros.

En el marco de esta reflexión, hay que recordar que la libertad de elección escolar no es un derecho accesible a todo el mundo en igualdad de condiciones. Por ejemplo, hay estudios sociológicos que han demostrado que no todas las familias disponen de la misma calidad de información en el momento de hacer la elección de escuela, y que la probabilidad de acceder a las escuelas de más calidad de una misma zona es mayor entre las familias de clases medias, que tienden a seguir estrategias de elección más informadas y activas (hasta el punto, ocasionalmente, de cometer fraudes en el empadronamiento para demostrar una proximidad al centro deseado), que entre las familias de clase trabajadora, con estrategias de elección más pasivas y con una percepción menos precisa de las características del sistema educativo. O

por ejemplo, la libertad de elección de centro también se ve limitada por las cuotas de acceso a las escuelas de titularidad privada: la falta de gratuidad de la escolarización en estos centros reduce las oportunidades de elección entre las familias con menos recursos económicos. Desde una lógica geográfica, también hay que tener presente que el ámbito territorial al alcance de las familias depende de su capacidad de cubrir los costes relacionados con el desplazamiento, de forma que la escolarización de proximidad tiende a ser más presente entre las familias con menos recursos económicos.

Ante las quejas recibidas, el Síndic recuerda que, si bien el ordenamiento jurídico la establece como derecho, la libertad de elección de centro no es un derecho ilimitado, ni tiene un carácter absoluto, entre otros motivos, porque su aplicación incondicionada deriva en la vulneración de derechos educativos básicos, como el de la igualdad de oportunidades educativas de los niños. Hay que tener presente que la elección escolar de las familias incide sobre la composición social de los centros y, por consiguiente, sobre los procesos de concentración del alumnado con más necesidades educativas en determinadas escuelas, concentración que, a su vez, limita las oportunidades educativas de estos alumnos y condiciona sus trayectorias escolares futuras.

En este sentido, es oportuno destacar que la Ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación, prevé en el artículo 4 que el acceso al sistema educativo debe producirse en condiciones de igualdad, que la libertad de elección de centro queda limitada por la oferta educativa disponible y que corresponde al Gobierno la programación general de la enseñanza. Asimismo, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, considera en el artículo 84 que el derecho a la libertad de elección de centro de los progenitores debe ser compatible con una distribución equitativa entre centros escolares de los alumnos con necesidades educativas específicas.

Algunas prácticas en el proceso de admisión priorizan la libertad de elección escolar sin tener en cuenta los efectos negativos sobre la equidad educativa

Pese a estas limitaciones, el Síndic de Greuges constata la existencia de prácticas relacionadas con la gestión del proceso de admisión por parte de la Administración educativa que pretenden maximizar los márgenes de

libertad de elección escolar sin tener en cuenta, ya sea por acción o por omisión, los efectos negativos que estos márgenes generan sobre la equidad educativa. Eso puede ser debido, en parte, al hecho de que la presión que ejercen los grupos sociales que reclaman más márgenes de libertad de elección escolar para poder acceder a las escuelas deseadas es mayor que la que pueden ejercer los grupos sociales que son segregados en determinadas escuelas, que generalmente no perciben esta situación como una vulneración de derechos. Para evitar la manifestación de conflictos con la elección escolar, en ocasiones las administraciones priorizan más garantizar la gobernabilidad del proceso de admisión evitando la adopción de medidas que limitan la libertad de elección escolar que no aseguran la plena equidad del proceso, como se puso de manifiesto en el informe extraordinario sobre segregación escolar presentado en 2008.

La aplicación de ampliaciones de ratio o de aperturas de grupo en determinados centros cuando aún quedan plazas vacantes suficientes en otros centros de la misma zona; la configuración de modelos de zonificación escolar que reproducen el aislamiento de barrios residencialmente segregados; la supeditación de la programación de la oferta inicial de plazas escolares a los procesos de “huida” de determinadas familias de los centros de la propia zona educativa; la poca aplicación de las reducciones de ratio en los centros de las zonas con sobreoferta; las adscripciones entre centros de primaria y secundaria segregados; la infrautilización de la reserva de plazas para alumnado con necesidades educativas específicas, entre otros, son prácticas de planificación educativa y de gobernación del proceso de admisión que contribuyen a consolidar la infraocupación de los centros con una demanda más débil y a no fomentar la escolarización equilibrada de alumnado, desde la convicción de que así se garantiza mejor y de una forma más generalizada la elección de escuela realizada por las familias.

4.1.2. Aprovechamiento de la reserva de plazas para alumnado con necesidades educativas específicas

El estudio de las diferentes quejas recibidas sobre procesos de admisión constata diferentes carencias relacionadas con el aprovechamiento de la reserva de plazas, que a menudo es insuficiente.

Una de las carencias más comunes en numerosos municipios hace referencia a una infradotación de plazas reservadas en función de la cantidad de alumnado con necesidades educativas específicas residente en la zona, hecho que no permite combatir la concentración de este alumnado en determinados centros. De acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente, puede considerarse que, en general, el

instrumento de la reserva de plazas está bien utilizado si el número de plazas reservadas establecidas en un determinado territorio es equivalente al conjunto de la demanda escolar con necesidades educativas específicas, y si ningún centro de este territorio escolariza a una proporción de alumnado con necesidades educativas específicas superior a la reserva de plazas hecha. En caso contrario, la infradotación de plazas reservadas no permite garantizar la escolarización equilibrada del alumnado con necesidades educativas específicas.

Un segundo déficit relativamente frecuente hace referencia a la falta de políticas activas de acompañamiento del alumnado con necesidades educativas específicas de los centros con mayor concentración de estas necesidades hacia otros centros con menor concentración. Municipios como Mataró, Vic u Olot, por ejemplo, con niveles bajos de segregación de su sistema educativo, pese a la elevada presencia de alumnado recién llegado, han conseguido una distribución equitativa del alumnado con necesidades educativas específicas, en parte, gracias al establecimiento de una reserva de plazas superior a la prevista en la normativa, así como a las políticas activas de acompañamiento de esta demanda escolar hacia los centros que, si bien no han sido solicitados por las familias, no cubren las plazas reservadas.

En muchos municipios se detecta una infradotación de plazas reservadas para el alumnado con necesidades educativas específicas residente en la zona

Y, finalmente, un tercer déficit bastante común tiene que ver con carencias en la detección y realización de dictámenes de las necesidades educativas específicas por parte de los servicios municipales, los servicios educativos o los centros escolares, o bien con valoraciones restrictivas de las necesidades educativas específicas por parte de estos servicios. Si bien esta institución comparte con el Departamento de Educación que la determinación de las necesidades educativas específicas tiene que responder a una valoración técnicamente fundamentada de carácter psicopedagógico y social de profesionales especialistas, también considera que estas necesidades pueden entenderse de forma restrictiva (necesidades que, para darles respuesta, requieren dispositivos educativos formales específicos, como una adaptación curricular o un aula de acogida) o de forma más comprensiva (necesidades que, para darles respuesta, y para garantizar la óptima

escolarización, requieren prácticas específicas de carácter pedagógico y socio - educativo, como un seguimiento educativo más intensivo por parte del profesorado o una vinculación especial del centro con la familia). Estas necesidades educativas específicas, que no necesariamente responden a carencias o a problemas sociales y educativos estructurales (desconocimiento de la lengua vehicular, situaciones de pobreza severa, etc.), también requieren que la escuela articule respuestas específicas.

Hay carencias en la detección y realización de dictámenes de las necesidades educativas específicas

Ante estas carencias, el Síndic solicita que se dimensione la reserva de plazas al volumen de alumnado con necesidades educativas específicas presente en cada zona de escolarización, que se desarrollen políticas proactivas de acompañamiento de este alumnado entre centros para garantizar su escolarización equilibrada, y que se haga un esfuerzo de detección de estas necesidades educativas desde valoraciones técnicamente fundamentadas pero no restrictivas.

La resolución de estas carencias es importante para poder optimizar el uso de los nuevos instrumentos de política educativa que establece la Ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación, a la hora de combatir la segregación escolar. Hay que tener presente que el Departamento de Educación debería desarrollar el artículo 48.1 de la Ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación (LEC), esencial para combatir la segregación escolar, que dispone que “la Administración educativa debe establecer territorialmente la proporción máxima de alumnos con necesidades educativas específicas que pueden ser escolarizados en cada centro en el acceso a los niveles iniciales de cada etapa y, si procede, la reserva de plazas escolares que, como mínimo, es preciso destinarles”.

4.1.3. Otras medidas de fomento de la escolarización equilibrada de alumnado con necesidades educativas específicas

Tal y como ya se ha señalado previamente, el análisis de la segregación escolar en Cataluña pone de manifiesto que existen diferencias importantes entre municipios en cuanto a desequilibrios entre centros en la escolarización del alumnado con necesidades educativas específicas, y que estas diferencias no tienen necesariamente relación

con la prevalencia de fenómenos como el hecho migratorio o la segregación urbana en cada uno de estos municipios, sino que remiten a las políticas activas de distribución equitativa del alumnado que se han desarrollado en los sucesivos procesos de admisión al sistema educativo.

En sentido positivo, por ejemplo, conviene destacar municipios que, pese a el fuerte impacto recibido del hecho migratorio, como Olot, Vic o Mataró, emblemáticos en cuanto al despliegue de políticas activas de distribución del alumnado recién llegado, presentan una prevalencia del fenómeno de la segregación escolar comparativamente menor a otros municipios con un impacto más reducido. De hecho, la experiencia de estos municipios constata el margen de actuación existente para la política educativa.

En este sentido, la Ley 12/2009, del 10 de julio, de Educación (LEC), y el Decreto 75/2007, de 27 de marzo, por el que se establece el procedimiento de admisión del alumnado en los centros en las enseñanzas sufragadas con fondos públicos, ya prevén el deber de los centros del Servicio de Educación de Cataluña de participar en la adecuada y equilibrada escolarización de los alumnos con necesidades educativas específicas, y establecen instrumentos relacionados con la admisión de alumnado que deben permitir lograr este propósito. La posibilidad de hacer ampliaciones y reducciones de ratio para equilibrar la admisión de alumnado de incorporación tardía entre centros, el aprovechamiento de la reserva de plazas para la distribución equitativa del alumnado con necesidades educativas específicas, la definición de las mismas áreas de influencia para los centros públicos y los centros privados concertados, el establecimiento de proporciones territoriales máximas en la escolarización de alumnos con necesidades educativas específicas o la consolidación de las competencias de las oficinas municipales de escolarización, por poner algunos ejemplos, son instrumentos normativos que promueven la equidad en los procesos de admisión.

Pese a que algunas de estas medidas aún no se han desarrollado porque están pendientes de la aprobación de los decretos de desarrollo de la LEC, como sucede con la proporción territorial máxima de alumnos con necesidades educativas específicas que pueden ser escolarizados en cada centro, las quejas recibidas en el Síndic de Greuges constatan que desde la política educativa no siempre se ha aprovechado suficientemente el margen de actuación que ha ofrecido y ofrece la normativa. Aparte de la infrautilización de la reserva de plazas ya

expuesta en el epígrafe precedente, que tendría que representar el instrumento principal para garantizar esta escolarización equilibrada, las quejas recibidas en el Síndic de Greuges también ponen de manifiesto que algunos de estos centros, precisamente, continúan "especializándose" en la escolarización de la matrícula fuera de plazo, eminentemente de incorporación tardía. Pese a que las autoridades educativas conocen que la segregación escolar de determinados centros a menudo tiene en el origen una gestión inadecuada de la matrícula fuera de plazo, el Síndic de Greuges constata que aún hoy hay escuelas con niveles elevados de concentración de alumnado con necesidades educativas específicas que ven incrementada la complejidad educativa que tienen que gestionar con la escolarización a lo largo del curso de alumnado recién llegado, que ocupa las plazas vacantes disponibles.

Está pendiente de desarrollo la previsión del establecimiento de la proporción máxima de alumnos con necesidades educativas específicas que pueden ser escolarizados en cada centro

Los déficits de escolarización equilibrada del alumnado originados por las políticas de admisión llevadas a cabo se ven reforzados, en algunos casos, por desequilibrios entre centros en cuanto a la calidad de las condiciones infraestructurales, a la calidad de los proyectos educativos, a la diversificación de los servicios escolares disponibles, etc. A priori, la homologación de las condiciones de los centros sostenidos con fondos públicos acostumbra a evitar la segregación escolar porque desincentiva las estrategias de evitación y huida por parte de determinadas familias. Las quejas recibidas en el Síndic de Greuges, en cambio, constatan que hay centros segregados, con una demanda muy débil, que están en módulos prefabricados, en ubicaciones provisionales, sin proyectos educativos innovadores que sean atractivos para las familias del entorno.

En esta línea, también conviene destacar que los procesos de segregación escolar se ven reproducidos por las carencias de gratuidad real de la escolarización en numerosos centros concertados. Las quejas recibidas en el Síndic de Greuges evidencian que a menudo las familias con menos recursos económicos solicitan menos los centros que cobran cuotas de acceso porque desconocen que estas cuotas tienen un carácter voluntario. De hecho, algunos de estos

centros, a pesar del conocimiento que puedan tener las familias, utilizan estrategias de disuasión del no pago.

Sobre este asunto, conviene tener presente que las desigualdades económicas de acceso generan a su vez desigualdades en la distribución del alumnado socialmente desfavorecido, que se concentra en una mayor proporción en el sector público. El impulso aún insuficiente de los contratos programa previstos en el Pacto Nacional para la Educación y en la LEC, que pretenden garantizar la financiación necesaria a los titulares de los centros concertados, no ayuda a promover la gratuidad real y la mayor implicación de las escuelas concertadas en la escolarización del alumnado con necesidades educativas específicas (pese a que el Departamento de Enseñanza establezca ayudas para los centros concertados para sufragar el coste de las actividades complementarias de los alumnos con necesidades educativas específicas que no pueden pagar las cuotas de estas actividades voluntarias). Este aspecto ha sido denunciado por el Síndic de Greuges en el marco del informe extraordinario *La segregación escolar en Cataluña*, entregado al Parlamento en el año 2008, así como en sus últimos informes anuales. En el año 2009, sólo 27 centros disponen de contratos-programa, lo que supone un 3,3% del total de centros concertados.

Hay que recordar que la LEC prevé en el artículo 50 que la Administración educativa debe asegurar los recursos públicos para hacer efectiva la gratuidad de las enseñanzas obligatorias y de las declaradas gratuitas y que los centros que prestan el Servicio de Educación de Cataluña no pueden imponer la obligación de hacer aportaciones a fundaciones o asociaciones de cualquier tipo, ni pueden vincular la escolarización a la obligatoriedad de recibir ningún servicio escolar adicional que requiera aportaciones económicas de las familias. La experiencia del Síndic de Greuges pone de manifiesto que esta circunstancia no siempre se cumple.

4.1.4. Reproducción de la segregación escolar a través de la programación de la enseñanza

En el marco del informe extraordinario *La segregación escolar en Cataluña*, entregado al Parlamento de Cataluña durante el año 2008, el Síndic señaló al Departamento de Enseñanza que las políticas de programación de la oferta desarrolladas conforman un factor clave para entender la segregación escolar, y que se encuentran tanto en el origen como en la reproducción del fenómeno a lo largo del tiempo.

En el marco de otros expedientes de queja, el Síndic ha comprobado que la diferenciación de centros con oferta de ESO-FP (con o sin bachillerato) y de centros con oferta de ESO-bachillerato en un mismo territorio

contribuye a diferenciar el tipo de alumnado que se escolariza, ya que en el imaginario colectivo se establecen diferencias entre institutos orientados fundamentalmente a las enseñanzas de itinerarios más profesionalizadores (ciclos formativos), que concentran a alumnado con más dificultades, e institutos orientados fundamentalmente más hacia las enseñanzas de itinerarios más academicistas (bachillerato), que concentran a alumnado con más expectativas de promoción escolar.

O también ha constatado que las SES (institutos sin oferta posobligatoria), en los municipios con otros centros con oferta de educación secundaria, y donde la planificación de una SES responde más a un déficit de oferta que a un déficit de accesibilidad geográfica de los institutos ya existentes, tienden a tener una demanda más débil, en parte, por la ausencia de oferta de secundaria posobligatoria, que los hace menos atractivos para el alumnado con más expectativas educativas, puesto que le obliga a un nuevo cambio de centro para proseguir los estudios.

A la vista de este hecho, el Síndic de Greuges ha hecho un análisis de los procesos de admisión de SES ubicadas en algunos municipios que disponen de más oferta de secundaria pública (Badalona, Castelló d'Empúries, Tarragona, Cardedeu, Salt y Barcelona). El análisis de los datos de composición social y demanda escolar parece mostrar una situación bastante diversa entre las diferentes SES. Por una parte, conviene tener presente que algunas SES presentan una prevalencia de las necesidades educativas específicas entre su alumnado bastante equiparable a la de su entorno inmediato, y presentan una fuerte demanda en el proceso de admisión de alumnado, sin que les queden vacantes una vez realizada la matrícula ordinaria.

Por otra parte, sin embargo, la mayoría de SES analizadas presenta una composición social con una concentración más elevada de necesidades educativas específicas que el resto de institutos públicos de su entorno inmediato (municipio o distrito, en el caso de Barcelona), así y como niveles de demanda escolar más débil (con menos preinscripciones y matrícula que plazas ofertadas).

Si bien hay elementos que en determinados casos pueden contribuir a revalorizar la oferta de la SES por encima del resto de centros (proyecto educativo del centro, ubicación geográfica, baja concentración de problemáticas sociales en su entorno, etc.), al parecer los datos constatan que la configuración de la oferta de las SES, sin enseñanzas secundarias posobligatorias, sitúa a estos centros en una posición de debilidad en el proceso de admisión de alumnado respecto al resto de institutos del entorno que sí integran varias enseñanzas

secundarias.

Es cierto que hay SES que están ubicadas en núcleos diseminados o alejados de los núcleos urbanos históricos, o en zonas con una elevada concentración de problemáticas sociales, y que tienden a escolarizar al alumnado de su entorno inmediato. También lo es, sin embargo, que muchas de estas SES concentran una mayor complejidad socio-educativa que otros centros públicos próximos, y que en los procesos de admisión reciben el impacto de dinámicas de “huida” de alumnado que vive en estos entornos y que evita escolarizarse en ellas, no sólo por su composición social, sino también por su oferta de enseñanza.

El Síndic pide que se estudie el impacto de la programación de la oferta de las SES sobre la segregación escolar en los municipios que también tienen institutos

En este sentido, el Síndic de Greuges pide que el Departamento de Enseñanza estudie el impacto de la programación de la oferta de las SES sobre la segregación escolar en los municipios que tienen también institutos, y que adopte medidas, a fin de consolidar su oferta y de hacerla atractiva para el alumnado y sus familias. De hecho, el Departamento de Enseñanza ha expuesto que, en el caso de la ciudad de Barcelona, hay un proyecto para revalorizar las SES a través de procesos de reconversión en institutos-escuela, con adscripción a institutos próximos que dispongan de una oferta de bachillerato en buenas condiciones, donde el alumnado de los centros adscritos tendrá derecho prioritario de acceso. Ésta es una medida que, a criterio de esta institución, podría combatir la segregación escolar de las SES afectadas.

4.1.5. Equidad en la regulación del procedimiento de admisión de alumnado

La regulación del procedimiento de admisión de alumnos presenta algunos aspectos que afectan al derecho de acceso al sistema educativo en igualdad de condiciones, derivados de la forma de asignar criterios de prioridad que dan un acceso preferente de los alumnos a los centros escolares.

Hay carencias que son causadas por la falta de desarrollo normativo de supuestos que merecen un tratamiento preferente, como, por ejemplo, la disposición del artículo 51 de la Ley 14/2010, del 27 de

mayo, sobre los Derechos y las Oportunidades en la Infancia y la Adolescencia, que establece que “el niño o el adolescente en situación de desamparo o de acogida familiar tiene un derecho preferente a la escolarización en el centro escolar más adecuado a sus circunstancias personales”.

La Ley 12/2009, del 10 de julio, de Educación, establece en el artículo 4.1 que el acceso al sistema educativo debe producirse en condiciones de igualdad, y en el artículo 46.1, que el proceso de acceso a los centros que prestan el Servicio de Educación de Cataluña se rige por los principios de equidad, inclusión educativa y fomento de la cohesión social, entre otros.

Así, la incorporación de criterios de prioridad en la normativa de admisión, puesto que son de discriminación positiva, debe estar plenamente justificada desde la perspectiva de la equidad, y no puede generar desigualdades en el acceso o comprometer la cohesión social del sistema. Los criterios de prioridad en el acceso que prevé el artículo 47 de la Ley 12/2009, del 10 de julio, de Educación, como el de hermanos en el centro, de proximidad, de renta o de discapacidad, responden claramente a esta lógica, no tan presente en otros criterios.

Desde esta perspectiva, el Síndic analizó el Acuerdo GOV/9/2011, de 25 de enero, de aplicación de los criterios complementarios para resolver situaciones de empate en el proceso de preinscripción y matrícula del alumnado en los centros educativos para el curso 2011-2012, que ha incluido un nuevo criterio en caso de empate: que el alumnado haya tenido el padre, la madre, el tutor o los hermanos escolarizados en centro para el que se presenta la solicitud.

Del análisis efectuado, se desprende que este nuevo criterio introduce una discriminación por razón de nacimiento, prohibida por la Ley de Educación de Cataluña (art. 47.7 LEC), porque le falta una justificación objetiva y razonable, con relación a la finalidad y los efectos de la medida considerada; se trata de una medida que no favorece el acceso a una educación de calidad en igualdad de condiciones (art. 21 EAC) y el acceso en condiciones de igualdad a los servicios públicos (art. 30 EAC); puede tener efectos negativos en la equidad y la cohesión social del sistema educativo, ya que limita la capacidad del sistema para hacer efectiva la corresponsabilización de todos los centros en la escolarización e integración de todos los colectivos, tal y como prevé el principio rector establecido en el artículo 2.1 c) de la LEC, y puede contribuir a reproducir las desigualdades de los grupos sociales en la escolarización.

Además, bajo el punto de vista procedimental, el acuerdo adoptado significaba la derogación singular de un reglamento por un acuerdo de gobierno, de

manera que se infringía el principio de jerarquía normativa y se obviaba la participación de los sectores afectados, especialmente del Consejo Escolar de Cataluña.

Por estas razones, el Síndic ha sugerido al Gobierno de la Generalitat que suprima el nuevo criterio complementario de otorgar una puntuación de 5 puntos al alumnado que haya tenido el padre, la madre, los tutores o los hermanos escolarizados en el centro para el cual se presenta la solicitud, introducido por el Acuerdo GOV/9/2011, de 25 de enero, de aplicación de los criterios complementarios para resolver situaciones de empate en el proceso de preinscripción y matrícula del alumnado en los centros educativos para el curso 2011-2012 (DOGC núm. 5807-31.1.2011).

La incorporación de criterios de prioridad en la normativa de admisión debe estar plenamente justificada desde la perspectiva de la equidad

Por otra parte, el criterio complementario de tener una enfermedad crónica del alumno que afecte a su sistema digestivo, endocrino o metabólico, incluidos los celíacos, actualmente tiene cobertura jurídica a través del Decreto 75/2007, de 27 de marzo, por el que se establece el procedimiento de admisión del alumnado en los centros en las enseñanzas sufragadas con fondos públicos. Ni la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, ni la Ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación, regulan esta posibilidad, de forma que no obligan a incorporar este criterio en la normativa de admisión de alumnado. Como ya se ha dicho, la incorporación de criterios de prioridad en la normativa de admisión, puesto que son de discriminación positiva, debe estar plenamente justificada desde la perspectiva de la equidad, y no puede generar desigualdades en el acceso o comprometer la cohesión social del sistema.

En opinión de esta institución, la conveniencia de este criterio tiene sentido en un contexto escolar en el que los centros no dispongan de servicios de comedor con capacidad de adaptar comidas, o en el que la distribución de centros en el territorio no garantice una cierta proximidad del alumnado a su domicilio (cuando las zonas de proximidad están constituidas por dos o más centros escolares muy alejados entre ellos), proximidad que puede tener más sentido en el caso de alumnado que, por razón de salud, debe ir a su casa a comer. Con todo, actualmente, la disponibilidad de servicios de

comedor adaptados está generalizada en nuestro sistema educativo y la falta de proximidad se produce generalmente en determinadas zonas rurales, donde generalmente no existen áreas de influencia con dos o más centros escolares muy alejados entre ellos.

De acuerdo con estas consideraciones, puede entenderse que actualmente ya no está plenamente justificada en términos de igualdad del proceso de admisión la incorporación de un criterio complementario que otorgue más oportunidades de acceso a la escuela escogida a alumnado que presenta, en genérico, “enfermedades crónicas que afecten al sistema digestivo, endocrino o metabólico”.

Es necesario que la normativa de admisión de alumnos incluya el reconocimiento del derecho a la prioridad en el acceso de los niños en situación de desamparo

De hecho, el Síndic de Greuges pide al Departamento de Enseñanza que estudie la conveniencia de mantener este criterio en la nueva regulación del proceso de admisión que está llevando a cabo. En el supuesto de que la nueva normativa mantenga este criterio, el Síndic también recuerda que, tal y como informa el Departamento de Salud, según la Sociedad Catalana de Pediatría sólo hay que considerar enfermedad digestiva crónica la celiaquía. En el proceso de admisión de alumnado, en cambio, se otorgan puntos correspondientes al baremo de enfermedades digestivas crónicas a alumnado que sufren otras patologías, no sólo la celiaquía. Siempre y cuando la nueva normativa mantenga este criterio, el Síndic pide que se delimiten claramente las patologías que deben ser objeto de discriminación positiva y en qué condiciones. De acuerdo con ello, pues, una alergia a un determinado alimento no debería ser objeto de discriminación positiva en el proceso de admisión de alumnado.

En el supuesto de que se mantenga este criterio, el Síndic ha pedido un mayor control de la Administración sobre estos procesos de certificación, como, por ejemplo, la obligación de que el certificado médico esté expedido por el médico de cabecera de la seguridad social.

En cuanto a la regulación de los criterios de prioridad, el Síndic ha constatado la falta de desarrollo de la Ley de infancia con relación al derecho preferente de escolarización de niños en

situación de desamparo o acogimiento. El artículo 51 de la Ley 14/2010, del 27 de mayo, sobre los Derechos y las Oportunidades en la Infancia y la Adolescencia, establece que “el niño o el adolescente en situación de desamparo o de acogida familiar tiene un derecho preferente a la escolarización en el centro escolar más adecuado a sus circunstancias personales”. El mismo artículo también prevé que el departamento competente en materia de educación “tiene que establecer las medidas adecuadas de acceso a la escolarización para garantizar el derecho regulado por este artículo”.

En el pasado mes de febrero se inició el proceso de preinscripción y matriculación en los centros docentes en las enseñanzas sostenidas con fondos públicos, con la publicación de la Resolución ENS/226/2011, de 1 de febrero, por la que se aprueban las normas de preinscripción y matrícula del alumnado en los centros del Servicio de Educación de Cataluña y otros centros educativos, en las enseñanzas sostenidas con fondos públicos, proceso en que no consta que haya tenido lugar la aplicación del artículo 51 de la Ley 14/2010, en cuanto a la priorización en el acceso de los niños en situación de desamparo o acogimiento familiar. Sí que se ha incluido una mención a los niños en situación de acogida, pero referida únicamente a su equiparación con la consideración de hermanos, a efectos de la aplicación del baremo que se otorga por este criterio.

Sin embargo, las dificultades a la hora de escolarizar a niños acogidos es una cuestión que ha sido expuesta reiteradamente por las familias de acogida, la cual no queda resuelta con el otorgamiento de la puntuación correspondiente en el supuesto de que tengan hermanos.

Asimismo, en el caso de niños ingresados en centros, la escolarización en los centros educativos que en cada caso puedan adecuarse más a sus necesidades constituye un elemento clave para poder hacer efectivo el derecho a la educación de estos niños, que están en una situación de vulnerabilidad, producida por las situaciones familiares vividas antes de la adopción de la medida protectora, que a menudo les han generado carencias importantes en la satisfacción de sus necesidades y les han dificultado el desarrollo.

Por otra parte, también hay que tener en cuenta la situación particular que viven los niños en el momento de la aplicación del recurso de protección, ya sea en centro residencial o ya sea familia de acogida, que comporta la ruptura con su medio natural y un esfuerzo de adaptación.

Por todo eso, y teniendo en cuenta que se está tramitando un proyecto de decreto de modificación del Decreto 75/2007, de 27 de marzo, el Síndic de

Greuges ha pedido que el Departamento de Enseñanza adopte las medidas necesarias para que la modificación de este decreto, ahora en tramitación, incluya el reconocimiento del derecho a la prioridad en el acceso de los niños en situación de desamparo que reconoce el artículo 51 de la Ley 14/2010, del 27 de mayo, sobre los Derechos y las Oportunidades en la Infancia y la Adolescencia, así como los mecanismos para hacerlo efectivo.

4.1.6. Aplicación de los mecanismos de control ante falsos empadronamientos a los efectos del proceso de admisión de alumnado

En los últimos años, la institución ha recibido numerosas quejas durante los procesos de admisión de alumnado sobre presuntas irregularidades cometidas por determinadas familias que alegan, a efectos de baremo, circunstancias que presuntamente son falsas. La mayoría de estas quejas hace referencia a los llamados *falsos empadronamientos*.

El abordaje de esta problemática tiene una doble importancia: por una parte, las administraciones educativas deben garantizar que el proceso de admisión se desarrolla en condiciones de igualdad de oportunidades, y el fraude representa una vulneración de este principio rector de nuestro sistema educativo; y por otra parte, detrás de estas prácticas fraudulentas, a menudo se esconden procesos de huida de familias de determinados centros del propio territorio de residencia, generalmente estigmatizados como consecuencia de una composición social poco heterogénea con una elevada concentración de alumnado con necesidades educativas específicas, de forma que la existencia de estos fraudes contribuye a reproducir el fenómeno de la segregación escolar.

Precisamente, en el marco de los últimos informes anuales, así como del informe extraordinario *La segregación escolar en Cataluña*, presentado en el año 2008 al Parlamento de Cataluña, el Síndic de Greuges ha constatado diferentes aspectos que hay que mejorar. Por ejemplo:

- El grado de comprobación del domicilio habitual de los alumnos por parte de los ayuntamientos, que no siempre es el adecuado, especialmente cuando se considera que la aplicación de los criterios de admisión de alumnado corresponde al Departamento de Enseñanza o cuando en ocasiones su actuación de investigación sólo se limita a denuncias específicas, con nombres y apellidos de los alumnos que presuntamente han falseado el empadronamiento, sin tener presente que ante denuncias más genéricas también hay formas e instrumentos para detectar y esclarecer casos de posible fraude (por ejemplo, a través de las fechas de movimientos padronales o de

la información de las personas empadronadas en el domicilio padronal).

- La interpretación de los resultados de estas comprobaciones, a criterio de esta institución, no siempre se ajusta a la norma, por ejemplo, cuando el empadronamiento en un domicilio diferente al de residencia no siempre es identificado por los ayuntamientos como situación irregular (por ejemplo, cuando es en casa de los abuelos), de forma que la detección de estas situaciones no siempre acaba con la tramitación de la baja del padrón de habitantes.
- La falta de celeridad y de coordinación de las diversas administraciones que intervienen no contribuye a garantizar una resolución correcta de las presuntas irregularidades ya detectadas, ya sea cuando el ayuntamiento no actúa con rapidez a la hora de tramitar y notificar la baja del registro padronal al Departamento de Enseñanza, ya sea cuando la administración educativa, una vez ha recibido la notificación de la baja, no actúa con la suficiente diligencia para dar de baja del centro a los alumnos implicados.

El estudio de estas quejas también permitió constatar que el procedimiento para dar de baja de oficio a una persona empadronada no facilitaba esta celeridad. De hecho, el procedimiento que determina el artículo 72 del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Locales, requiere que se compruebe el incumplimiento de los requisitos y, una vez comprobada esta circunstancia, que se haga una audiencia con las personas implicadas –que deberán comunicar el lugar donde viven habitualmente y solicitar por escrito el alta en el padrón municipal correspondiente– y la tramitación de la solicitud de alta. Si la persona interesada no está de acuerdo con la baja, ésta sólo puede llevarse a cabo con un informe favorable del Consejo de Empadronamiento, organismo de ámbito estatal. Según el procedimiento establecido, en caso de disconformidad por parte de las personas interesadas, la Administración local no tiene tiempo suficiente para resolver las denuncias presentadas antes de que se inicie el curso escolar.

Ante esta realidad, el Síndic de Greuges pidió al Departamento de Educación en el año 2008 que las instrucciones que desarrollan el Decreto de admisión previesen un tratamiento excepcional para los casos en que los ayuntamientos aportasen informes sobre irregularidades en el empadronamiento, pero en que el proceso de baja de un determinado alumno del padrón no puede ser resuelto antes del inicio de curso para el cual ha sido admitido.

Precisamente, en el año 2009, el Departamento de Educación informó que la Resolución EDU/553/2009,

de 2 de marzo, por la que se aprueban las normas de preinscripción y matrícula del alumnado en los centros educativos para el curso 2009/2010 en las enseñanzas sufragadas con fondos públicos de educación infantil, de educación primaria, de educación secundaria obligatoria, de bachillerato, de formación profesional, artísticas, de deportes, de idiomas o de formación de personas adultas, establecía en el artículo 5.8 que “la falsedad o el fraude en los datos aportados comporta la invalidación de los derechos de prioridad que puedan corresponder. Si la falsedad o el fraude se constata una vez iniciado el curso, el alumnado pierde el derecho a la plaza y debe participar en el siguiente proceso de preinscripción y matrícula. El Departamento de Educación debe comunicar a la autoridad competente este hecho para que ésta adopte las medidas oportunas en relación con la responsabilidad en que el solicitante haya podido incurrir”.

La actuación contra los falsos empadronamientos garantiza que el proceso de admisión se lleve a cabo en condiciones de igualdad de oportunidades

En este sentido, el Síndic de Greuges valora positivamente que, mediante este cambio normativo, el Departamento de Educación evite que la dilación de la resolución de los procedimientos de baja de oficio del padrón de habitantes pueda beneficiar a las personas que cometan fraude, y garantiza, aunque sea un curso escolar más tarde, la restitución de los derechos vulnerados en el proceso de admisión de alumnado.

Dicho eso, en el marco de estos expedientes de queja, el Síndic también constata que, pese al cambio normativo, aún existe alguna debilidad en los procedimientos de control de los fraudes susceptible de mejora, específicamente en los casos de fraude en que la familia se da de baja del padrón justo después de haber formalizado el proceso de preinscripción y antes de que la Administración local incoe la baja de oficio.

El Departamento expone que en el caso de que una persona cometa fraude y se dé de baja del padrón municipal inmediatamente después de haber concluido el proceso de admisión, el ayuntamiento debe emitir un decreto o certificado por el que se declare probado que, en la fecha de finalización del plazo de solicitudes de preinscripción, el alumnado, a pesar de figurar inscrito en el padrón municipal de habitantes, residía en un domicilio diferente al

declarado en la solicitud. Y sólo en este caso la Administración educativa puede iniciar el procedimiento administrativo correspondiente para dejar sin efecto los derechos de prioridad obtenidos a raíz de la información fraudulenta.

Así pues, el Síndic considera que esta función que el Departamento de Educación atribuye a los ayuntamientos no se ajusta a las previsiones recogidas en el Real Decreto 1690/1986, que establece las obligaciones en la gestión del padrón municipal.

Si bien tienen el deber de mantener actualizado el empadronamiento y de dar de baja de oficio por inscripción indebida (o también de alta de oficio) las personas que no tengan actualizada su situación padronal, los ayuntamientos no pueden invalidar con efectos retroactivos un dato padronal, ni tienen el deber de investigar si en el pasado los datos padronales se ajustaban a la realidad, y menos aún cuando esta persona ya no está empadronada en el municipio. Los ayuntamientos, que custodian el padrón de habitantes, pueden certificar que en el presente el empadronamiento no se ajusta a la residencia real, después de las comprobaciones correspondientes, pero no en el pasado, si la persona interesada ya no está inscrita, entre otros motivos porque los instrumentos de comprobación proyectados en el pasado (visitas al domicilio por parte de la Policía Local, por ejemplo) pierden la capacidad para discriminar un empadronamiento fraudulento.

Ante esta circunstancia, se constata la paradoja de que las personas que cometen fraude y que formulan un movimiento padronal justo antes y justo después del proceso de preinscripción, aún más indicativo de fraude, pueden evitar los mecanismos de control establecidos para combatir las irregularidades en el proceso de admisión de alumnado.

Para evitar estas huidas de los mecanismos de control, el Síndic sugiere que el Departamento de Educación incorpore en la normativa que desarrolla el Decreto de admisión que, en caso de denuncia, y sólo en este caso, un movimiento padronal realizado antes de iniciar el curso escolar en el que el alumnado ha sido admitido comportará la pérdida de los puntos de prioridad correspondientes a los efectos del proceso de admisión, siempre y cuando la persona denunciada no pruebe que durante el proceso de preinscripción residía allí en realidad.

De esta forma, se evita que los ayuntamientos tengan que extralimitarse en sus funciones y se promueve que una persona que hace un movimiento padronal de baja en el domicilio alegado a los efectos de proximidad justo después de haber iniciado el proceso

de admisión, si ha sido denunciada, tenga el deber de demostrar que residía en el domicilio alegado en la solicitud de preinscripción.

El grado de comprobación del domicilio habitual de los alumnos por parte de los ayuntamientos no siempre es adecuado

En los casos de denuncias por fraude de personas que estén dadas de baja antes de iniciar el curso escolar, el Síndic considera que el Departamento de Educación, como administración responsable en último término de garantizar la equidad del proceso de admisión de alumnado, debe asumir más protagonismo en este proceso probatorio de la residencia real, con el correspondiente trámite de audiencia, por ejemplo, a través de las comisiones de garantías de admisión. A criterio de esta institución, no tienen que ser los ayuntamientos las administraciones responsables de certificar si el domicilio padronal alegado en el pasado se correspondía con la residencia real en el pasado.

4.2. La gratuidad de la educación

4.2.1. Gratuidad de las actividades complementarias y de las enseñanzas no obligatorias

El impacto de la crisis económica sobre las rentas familiares ha provocado numerosas quejas relacionadas con vulneraciones del derecho a la gratuidad de la educación. Estas quejas, presentadas principalmente por familias que han visto precarizada su situación económica, tienen que ver fundamentalmente con las dificultades de sufragar los costes de acceso a las actividades complementarias en centros concertados, a los servicios de comedor y transporte escolares y a las ofertas de enseñanzas no obligatorias, cuya accesibilidad económica está menos protegida por el ordenamiento jurídico vigente.

De entrada, hay que poner de manifiesto que el ordenamiento jurídico establece que las enseñanzas obligatorias son gratuitas y que el resto de enseñanzas cuentan con el apoyo de las administraciones para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la educación en igualdad de oportunidades.

Igualmente, también hay que recordar que las actividades complementarias son un ámbito de una fuerte reproducción de las desigualdades educativas. En general, los centros con una composición social económicamente más favorecida, públicos o

concertados, tienden a disponer de una mayor diversidad de actividades y de servicios educativos que los centros con una mayor concentración de problemas sociales. La capacidad económica de las familias se ve reflejada en la provisión de actividades y de servicios complementarios.

Más allá de estas diferencias entre centros, el ordenamiento jurídico prevé que los alumnos puedan acceder en igualdad de oportunidades a las actividades y los servicios que se organizan en cada uno de los centros. Las familias que sufren situaciones de precariedad económica, pues, no tendrían que verse limitadas en el acceso a estas actividades y servicios. La propia Ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación (LEC), establece en el artículo 6 que las administraciones públicas deben facilitar el acceso en condiciones de equidad a las actividades complementarias, así como a los servicios escolares de comedor y transporte durante las enseñanzas obligatorias y en las enseñanzas declaradas gratuitas, y deben ofrecer, entre otros, ayudas a los alumnos con necesidades educativas específicas reconocidas, condicionadas al nivel de renta familiar (entre otros factores). En el artículo 50 se prevé también que el Departamento de Educación regule las actividades complementarias y los servicios escolares, garantice su carácter no lucrativo y voluntario, y establezca ayudas para fomentar el acceso de los alumnos en situaciones sociales o económicas desfavorecidas. El propio artículo 50 establece que la Administración educativa debe asegurar los recursos públicos para hacer efectiva la gratuidad de las enseñanzas obligatorias y de las declaradas gratuitas y que los centros que prestan el Servicio de Educación de Cataluña no pueden imponer la obligación de hacer aportaciones a fundaciones o asociaciones de cualquier tipo, ni pueden vincular la escolarización a la obligatoriedad de recibir ningún servicio escolar adicional que requiera aportaciones económicas de las familias.

El ordenamiento jurídico prevé que los alumnos tienen que poder acceder en igualdad de oportunidades a las actividades y los servicios que se organizan en los centros

En el marco de su actividad, el Síndic constata el cobro de cuotas por parte de los centros concertados a los alumnos para hacer uso de determinados servicios escolares y para participar

en determinadas actividades complementarias que, o bien están integradas en el horario propiamente lectivo, o bien son concebidas como obligatorias por el centro, y también constata que este cobro genera desigualdades de acceso entre las familias con mayores dificultades económicas.

Precisamente, con el propósito de garantizar el acceso a todos los alumnos que de forma voluntaria quieran participar, y más allá de los contratos programa aún poco desarrollados, el Departamento de Educación establece para los centros concertados una convocatoria de subvenciones para la financiación de actividades complementarias del alumnado con necesidades educativas específicas. El análisis de las quejas recibidas en el Síndic constata, sin embargo, que estas ayudas son restrictivas en lo concerniente a la atención de las situaciones reales de precariedad económica y a las dificultades que estas familias pueden tener a la hora de sufragar los costes de acceso a determinadas actividades complementarias y servicios escolares, ya sea porque sólo se proporcionan a alumnado con necesidades educativas específicas (y muchos alumnos en situación de pobreza severa o moderada no disponen de este dictamen), ya sea porque no garantizan la cobertura del coste total por alumno de las actividades complementarias.

En lo que concierne a las salidas y campamentos escolares, el Departamento de Educación también otorga a familias de alumnado con necesidades educativas especiales derivadas de condiciones personales por discapacidades psíquicas, motrices o sensoriales matriculado en centros educativos sostenidos con fondos públicos, tanto públicos como concertados, subvenciones para la asistencia de estos alumnos a convivencias escolares, con el objetivo de fomentar su participación. Sin embargo, la cantidad máxima de la subvención nunca no es superior a los 30 € por día y por alumno/a, y no cubre las situaciones del alumnado socio-económicamente desfavorecido que no presenta necesidades educativas especiales. De hecho, las quejas evidencian que hay alumnos que no asisten a determinadas salidas escolares por las dificultades de sufragar su coste, y que hay centros con una concentración elevada de alumnado en situación socio-económica desfavorecida que reducen la cantidad de salidas y de campamentos escolares para evitar generar estas desigualdades educativas.

Finalmente, las quejas también constatan dificultades de las familias socialmente menos favorecidas a la hora de sufragar los costes de escolarización de las enseñanzas no obligatorias. Si bien el ordenamiento jurídico no prevé que estas enseñanzas sean gratuitas, conviene destacar que los costes de escolarización asociados generan desigualdades

sociales importantes en las trayectorias educativas. Los grupos sociales con menos capital económico (clases trabajadoras, población inmigrante, etc.) son los que se incorporan más tarde al sistema educativo y son los que lo abandonan antes. Los costes directos de acceso a la oferta educativa preobligatoria y postobligatoria y la menor provisión de políticas públicas que cubran los costes directos e indirectos (becas de transporte, comedor, etc.) son factores que privan a muchas familias de acceder a la oferta. Hay que añadir, además, que el coste de oportunidad de la escolarización es más elevado entre las familias con menos recursos, hecho que empuja a sus hijos fuera del sistema una vez superada la edad de escolarización obligatoria.

Las subvenciones para la asistencia a salidas y colonias escolares no cubren las situaciones de alumnado socio-económicamente desfavorecido

Ante las diferentes cuestiones expuestas, el Síndic recuerda al Departamento de Educación la necesidad de desplegar las medidas necesarias para combatir las vulneraciones del derecho a la gratuidad de la escolarización y para compensar las desigualdades económicas en el acceso.

4.2.2. Los servicios de comedor y transporte: gratuidad y regulación

El Síndic de Greuges recibe año tras año numerosas quejas relacionadas con la denegación de becas de comedor escolar a familias que no cumplen con los criterios sociales y de renta previstos en las bases que regulan la concesión de ayudas. En el marco del informe extraordinario sobre la provisión y el acceso a los servicios de transporte y comedor escolares presentado al Parlamento de Cataluña en el año 2010, el Síndic denunció explícitamente un déficit de provisión gratuita (o casi gratuita) del servicio de comedor escolar existente a familias que parten de una situación socio-económica precaria y que no cumplen con las condiciones previstas en las convocatorias de becas de comedor que promueven los consejos comarcales con financiación, parcial o total, del Departamento de Enseñanza.

En efecto, el estudio de las numerosas quejas recibidas por este concepto constata que las condiciones de renta familiar establecidas para

discriminar positivamente determinadas situaciones económicas en la concesión de ayudas son realmente restrictivas, y que hay familias que necesitan beca y que no ven discriminada positivamente su situación socio-económica.

Estas quejas, por ejemplo, ponen de manifiesto que familias que tienen que destinar más del 10% de los ingresos anuales a sufragar el coste de comedor escolar (o más del 20%, si se eliminan los gastos fijos de vivienda) no perciben esta ayuda. O también hay familias con rentas bajas que no son beneficiarias porque no puntúan en otros indicadores de riesgo social, pese a que los servicios sociales valoren que necesitan estas becas.

En definitiva, el informe extraordinario mencionado exponía que las ayudas de comedor escolar presentan un déficit de cobertura significativo, que convenía combatir para garantizar el acceso equitativo a este servicio educativo.

Por una parte, según las informaciones aportadas por el Departamento de Enseñanza en el mes de octubre de 2010, es cierto que, para corregir este déficit de cobertura, la partida presupuestaria destinada a las ayudas individuales de comedor escolar experimentó un incremento muy importante entre los cursos 2006/2007 y 2009/2010, de poco más de 20 millones de euros además de 40 millones de euros. Este incremento del gasto permitió aumentar en más de 30.000 el número de beneficiarios durante este periodo, en más de un 3% el porcentaje de cobertura sobre el conjunto de alumnado, y en más de un 12% el porcentaje de cobertura sobre el alumnado en situación de riesgo de pobreza.

En este sentido, el Síndic valoró positivamente los incrementos del gasto del Departamento de Enseñanza en ayudas de comedor escolar en los últimos tiempos, y muy especialmente un incremento extraordinario de la partida presupuestaria de comedor escolar no obligatorio de 15 millones de euros más en el año 2009 respecto al curso anterior, que permitió aumentar en 30.000 las personas beneficiarias y resolver satisfactoriamente gran parte de las quejas. Según las quejas recibidas posteriormente, sin embargo, y por el efecto de las restricciones presupuestarias, esta partida extraordinaria se ha reducido sustancialmente en el año 2010. Pese al periodo actual de crisis económica, en que las necesidades existentes aumentan, los niveles de cobertura de las becas de comedor han decrecido en diferentes lugares.

Por otra parte, sin embargo, y desde la perspectiva de los derechos, el Síndic también recordaba que, a pesar de valorar positivamente estos aumentos, más del 50% de alumnos en situación de riesgo de pobreza continuaban sin poder ser perceptores de

beca de comedor en el supuesto de que quisiesen hacer uso del servicio y solicitaran beca. En otras palabras, más de 145.000 alumnos de educación infantil de segundo ciclo, primaria o secundaria obligatoria que están en una situación de riesgo de pobreza no podrían ser beneficiarios de esta política si quisiesen hacer uso del servicio de comedor escolar.

Las condiciones de renta familiar establecidas para discriminar positivamente determinadas situaciones económicas en la concesión de ayudas son muy restrictivas

Desde esta perspectiva, y pese al aumento existente, el Síndic instaba a la administración educativa a valorar si la inversión correspondiente al curso 2009/2010 era suficiente para dar respuesta a las necesidades existentes.

A la vez, los datos evolutivos sobre pobreza relativa hechos públicos por el Instituto de Estadística de Cataluña a finales del 2010 evidencian que la infancia es uno de los colectivos más afectados por la crisis económica. Las dificultades de las familias con menos recursos para acceder al servicio de comedor escolar, por consiguiente, se han incrementado por la mayor prevalencia de la pobreza infantil, y los instrumentos básicos para promover la igualdad de oportunidades, de acuerdo con el artículo 6 de la Ley 12/2009, del 10 de julio, de Educación (LEC), son las ayudas individuales de comedor escolar

Según los datos aportados por el Departamento de Enseñanza en el mes de febrero de 2010, sin embargo, en el curso 2010/2011 el gasto que esta administración ha destinado a las ayudas de comedor escolar no obligatorio se ha reducido en casi 12 millones de euros respecto al curso anterior (sin contar los datos del Consorcio de Educación de Barcelona), a raíz de la reducción de la partida presupuestaria extraordinaria. En valores relativos, la partida presupuestaria se ha reducido un 33%. En otras palabras, estamos en un contexto de incremento de las necesidades socio-económicas de las familias y también de decremento del gasto que el Departamento de Enseñanza destina a las ayudas de comedor escolar.

Hechas estas consideraciones, y ante la elevada prevalencia de la pobreza infantil, provocada fundamentalmente por la crisis económica, y ante la vulneración que la precariedad económica de las familias puede generar del derecho de cualquier niño

a acceder en igualdad de oportunidades a los servicios educativos, como, por ejemplo, el comedor escolar, el Síndic solicita que el Departamento de Enseñanza no reduzca la financiación de las ayudas de comedor escolar respecto al curso anterior, y sugiere que se mantenga el incremento de la partida extraordinaria de comedor escolar no obligatorio de 15 millones de euros correspondiente al curso 2009/2010 al actual curso 2010-2011. Este incremento, a criterio de esta institución, debe permitir afrontar mejor el incremento de solicitudes de beca y de necesidades económicas provocadas por el impacto de la crisis económica.

Finalmente, hay que hacer referencia a la normativa que regula los servicios de transporte y comedor escolar con resultados injustos. Las quejas más frecuentes relacionadas con el transporte o el comedor escolar son presentadas por familias que residen en municipios con diferentes núcleos de población o diseminados, con hijos escolarizados en centros escolares ubicados a una gran distancia geográfica de su domicilio familiar, y que no pueden utilizar estos servicios, o deben sufragar su coste, puesto que la normativa no prevé una provisión obligatoria en casos de alumnado escolarizado en el mismo municipio de residencia.

El Departamento de Enseñanza y los consejos comarcales que gestionan estos servicios justifican la falta de provisión (o de provisión gratuita) en base a lo previsto por el Decreto 160/1996, de 14 de mayo, por el que se regula el servicio escolar de comedor en los centros docentes públicos de titularidad del Departamento de Enseñanza, y el Decreto 161/1996, de 14 de mayo, por el que se regula el servicio escolar de transporte para facilitar el desplazamiento del alumnado en la educación obligatoria, que sólo prevén que estos servicios sean obligatorios y gratuitos en el caso del alumnado de educación obligatoria que tenga que escolarizarse fuera de su municipio de residencia.

El Síndic de Greuges, a pesar de admitir la falta de irregularidad formal en la actuación de la Administración, recuerda que, pese a no ser obligatorio ni gratuito, el propio Decreto 161/1996, en la disposición adicional primera, también prevé que cuando las necesidades de escolarización en un determinado municipio así lo aconsejen se puede facilitar el servicio escolar de transporte o la concesión de ayudas al alumnado de educación obligatoria que se tenga que desplazar a centros docentes del mismo municipio, pero distantes de su lugar de residencia. A criterio de esta institución, esta misma consideración debería ser válida también para el servicio de comedor, siempre y cuando no quede garantizado el servicio de transporte al mediodía. Los alumnos que residen a una distancia

considerable del centro escolar propuesto por la Administración educativa deberían poder disponer de servicio de transporte y de comedor escolares (si se quiere, con ponderación de los factores de renta).

Esta consideración está fundamentada en el derecho de los niños a la escolarización y en el deber de los poderes públicos de planificar correctamente la oferta escolar a lo largo del territorio y de garantizar a estos niños unas condiciones adecuadas de acceso al sistema educativo.

Según estos principios, la Administración debe garantizar unas condiciones básicas de accesibilidad (según lo que prevé la normativa de transporte, por ejemplo, ya sea a través de un servicio escolar de transporte discrecional consolidado con reiteración de itinerario, ya sea a través de un servicio de transporte público regular de viajeros o, en el supuesto de que no sean posibles las dos modalidades anteriores, a través de unas ayudas individuales de desplazamiento). La distancia entre los domicilios y los centros escolares de numerosos alumnos que han presentado queja a esta institución es suficiente para corresponsabilizar a la Administración a la hora de garantizarles el transporte a la escuela y facilitar su acceso al servicio de comedor escolar.

Los niños residentes en núcleos del mismo municipio del centro pero distantes deberían recibir el mismo trato en el transporte y comedor escolar que los que residen en otros municipios

Ya se ha señalado que la normativa no prevé que en estos casos la provisión del servicio de transporte escolar sea obligatoria, ni tampoco obligatoriamente gratuita. Sin embargo, una distancia geográfica elevada entre domicilio y escuela, y la falta, en ocasiones, de servicios de transporte público regulares de viajeros equivalentes son condiciones que deberían obligar a las administraciones en la misma medida en que lo hacen con los alumnos escolarizados que provienen de otros municipios.

De hecho, el Síndic de Greuges ha trasladado en numerosas ocasiones al Departamento de Enseñanza que el criterio de municipio de residencia no es necesariamente explicativo de las dificultades de acceso del alumnado a los centros escolares, ni tampoco de la distancia geográfica. Por ello, en diferentes resoluciones ha sugerido la necesidad de

modificar el marco normativo vigente y de complementar el criterio de municipio con un criterio que pondere la proximidad geográfica y el grado de accesibilidad física del centro escolar (en función, por ejemplo, de la disponibilidad de transporte público regular, etc.).

La necesidad de reformular la normativa vigente se agudiza cuando se constata que su aplicación llega a producir, incluso, agravios comparativos entre alumnos de los mismos centros escolares: algunos, a pesar de que residen a una distancia geográfica más corta del centro escolar, tienen garantizados los servicios de comedor y transporte escolares con carácter obligatorio y gratuito por el hecho de estar escolarizados en un municipio diferente al de residencia; y otros alumnos, en cambio, que residen en el mismo municipio donde están escolarizados, pero donde la distancia entre el centro y el domicilio familiar es mayor que la de sus compañeros de clase, no tienen acceso a estos servicios.

En esta y otras quejas, el Síndic de Greuges ha recordado al Departamento de Enseñanza que la división administrativa entre términos municipales no debe ser motivo de un trato diferenciado entre dos alumnos que comparten condiciones similares de proximidad al centro para el uso de unos servicios de alcance territorial supramunicipal, concebidos, en parte, para hacer accesible la escolarización a los niños que viven lejos de los centros.

Desde este punto de vista, el Síndic de Greuges ha pedido que se garantice un trato similar, tanto en el desplazamiento como en el acceso al comedor escolar, a los niños residentes en los diferentes núcleos urbanos, pertenecientes al mismo municipio del centro pero distantes, al que reciben los alumnos que residen en otros municipios.

Ante la ausencia de obligatoriedad en la provisión de los servicios de transporte y comedor escolares en casos en que, como los que se han relatado, esta provisión parece necesaria, en el marco de estos expedientes el Síndic de Greuges recuerda al Departamento de Enseñanza que la aplicación de la regulación actual produce resultados a veces injustos, ya que sólo tiene en cuenta la delimitación del término municipal, mientras que el otorgamiento de ayudas individuales tiene un efecto compensador limitado por su carácter potestativo.

4.2.3. Recursos de que disponen los centros escolares para la atención a la diversidad educativa y la mejora del éxito escolar

Desde la perspectiva de la promoción de la igualdad de oportunidades en educación, cabe destacar, de

entrada, la importancia de la función que desempeñan los servicios educativos y de apoyo a los centros (EAP, LIC, GREDA, etc.), así como de los recursos específicos de que disponen los centros (aulas de acogida, USEE, técnicos de apoyo, programa PROA, etc.) para atender adecuadamente la diversidad de alumnado y las dificultades de escolarización existentes. La correlación existente entre el origen social y el éxito escolar hace que estos recursos y servicios sean fundamentales para combatir las desigualdades educativas, así como los efectos de las situaciones de pobreza sobre la escolarización de los niños.

En este sentido, conviene poner de manifiesto que, en los últimos cursos escolares, como consecuencia, en parte, de las políticas de contención del gasto derivadas de la crisis económica, se han intensificado los problemas relacionados con la cobertura y la intensidad de la intervención de estos recursos y servicios.

La propia institución del Síndic ha recibido numerosas quejas relacionadas con la provisión de personal docente y de apoyo a los centros escolares y a los servicios educativos, específicamente sobre la progresiva eliminación de las dotaciones asociadas a los programas de innovación educativa (Punto Edu, ARTic, etc.), sobre la insuficiencia de horas de dedicación de los profesionales de apoyo educativo en los centros escolares (EAP, LIC, veladores, etc.) o sobre la reducción de las dotaciones de profesorado (con la reducción de las aulas de acogida o de las horas de sustitución de las reducciones de jornada, por ejemplo), entre otros aspectos.

Se han intensificado los problemas relacionados con la intervención de los recursos y servicios para la atención a la diversidad educativa y la mejora del éxito escolar

En este contexto, las escuelas con mayor diversidad pueden experimentar mayores dificultades ante los nuevos escenarios, teniendo en cuenta la reducción de la dotación de los profesionales destinados a implantar programas innovadores y de atención a la diversidad, así como de los profesionales de los servicios de apoyo educativo. De hecho, en el marco de sus actuaciones, el Síndic de Greuges ha recordado al Departamento de Enseñanza que la presencia de necesidades educativas específicas en los centros

escolares no es hoy, en términos generales, inferior a la de cursos precedentes. Es cierto que las necesidades experimentan cambios, y que estos servicios de apoyo pueden irse reformulando. Hay que tener presente, sin embargo, que, en su conjunto, estos servicios y programas tienden a garantizar la atención a la diversidad del centro y a dar respuestas específicas a las necesidades educativas que presenta, y el hecho de reducirlos puede afectar negativamente a la capacidad de los centros de dar estas respuestas específicas. Así, muchos de los centros que han presentado queja recuerdan que esta reducción de plantillas no sólo va en detrimento de la calidad de la atención educativa del alumnado con necesidades educativas específicas, sino de la propuesta educativa que ofrecen al conjunto del alumnado, ya que limita las posibilidades de hacer desdoblamientos u otras actividades educativas.

Paralelamente, hay que añadir que numerosos centros escolares han recibido recursos adicionales y han dispuesto de ciertos márgenes de autonomía organizativa y de gestión para abordar el reto de la mejora del éxito escolar a través del Proyecto para la mejora de la calidad de los centros educativos públicos (PMQCE). Este proyecto, que incorpora el programa PROA y los planes de autonomía de centro, entre otros, tiene como finalidad incrementar los resultados educativos, mejorar la cohesión social y prevenir el abandono prematuro en los centros educativos públicos a través del impulso de la equidad, la excelencia, la autonomía, la mejora de la calidad y la inclusión. Durante el curso 2009/2010, 634 centros han participado en este proyecto con el objetivo de incrementar los resultados educativos y mejorar la cohesión social entre su alumnado. Este proyecto, sin embargo, incide sobre determinados centros, específicamente en un 28% de los centros públicos, no sobre el conjunto del sistema. Si bien es una medida positiva, actualmente presenta límites de cobertura.

Las escuelas con mayor diversidad pueden tener más dificultades para implantar programas de atención a la diversidad y de apoyo educativo debido a la reducción de profesionales

Las políticas de mejora del éxito escolar también inciden en el currículum, no sólo a través de las adaptaciones curriculares para el alumnado con necesidades educativas específicas, sino también,

y entre otros, a través de la intensificación de los aprendizajes de las competencias instrumentales en las enseñanzas obligatorias. Así, por ejemplo, en el año 2011 el Gobierno ha aprobado el Acuerdo marco para luchar contra el fracaso escolar, que define las líneas de acción en este ámbito para afrontar el problema en los próximos años. Una de las medidas clave, precisamente, será el Plan nacional de la lectura para niños y jóvenes, para reforzar la competencia lectora, a la vez que también se dará prioridad a la escritura, la expresión oral, las habilidades matemáticas y las lenguas extranjeras. El acuerdo también incluye medidas para identificar los problemas de aprendizaje a través de la detección precoz y el asesoramiento al profesorado, medidas para potenciar y ampliar los programas de cualificación profesional inicial (PCPI) o medidas para implantar el refuerzo o la recuperación en verano para facilitar la promoción académica del alumnado, entre otros.

En este sentido, en el ámbito de la mejora del éxito escolar, conviene hacer una especial mención al papel que tiene el territorio a la hora de proveer recursos de acompañamiento a la escolaridad. Los talleres de estudio asistido, promovidos en el marco de los planes educativos de entorno, los programas de diversificación curricular, los programas de transición escuela-trabajo o los programas de apoyo a las familias, por poner algunos ejemplos, son medidas dirigidas al alumnado que presenta dificultades de escolarización y que son fundamentales para combatir las desigualdades educativas del sistema.

Asimismo cabe destacar la presencia de desigualdades territoriales importantes en cuanto a la capacidad del territorio de ofrecer medidas de acompañamiento a la escolaridad al alumnado escolarizado. Las diferencias en la composición social de los municipios, con distintos grados de concentración de problemáticas socio-educativas, o en los niveles de corresponsabilidad de los ayuntamientos en materia de educación, son algunos de los factores que explican estas desigualdades territoriales existentes. Numerosos territorios tienen medidas de acompañamiento a la escolaridad insuficientes para dar respuesta a las necesidades existentes.

La importancia que en los últimos años ha ido adquiriendo el entorno en los procesos de mejora del éxito escolar ha contribuido a reforzar determinadas políticas tanto de apoyo a la función que desempeñan los diferentes agentes educativos del territorio como de coordinación de sus actuaciones. Los planes educativos de entorno son el exponente más claro: un total de 820 centros participaron en el curso 2008/2009 en un plan educativo de entorno, lo que supone acerca del 20% de los centros del conjunto del sistema. Además de

estas limitaciones relacionadas con la cobertura, los planes educativos de entorno han visto decrecer su financiación en los últimos años. La contribución creciente de los ayuntamientos en el desarrollo de políticas locales de acompañamiento a la escolaridad hace más necesaria la coordinación en este ámbito con el Departamento de Enseñanza. Esta necesidad también se hace presente en cuanto a la coordinación entre servicios educativos y servicios sociales, fundamental para combatir las desigualdades educativas derivadas de las situaciones de pobreza de las familias. El despliegue de las zonas educativas, que tienen como objetivo central la mejora de los resultados educativos del sistema y de la cohesión social, es una de las medidas que debe contribuir a mejorar a escala territorial la coordinación entre las diferentes administraciones y servicios que intervienen.

4.3. Accesibilidad para todo el mundo a la educación no obligatoria

4.3.1. Promoción de la escolarización pública de 0 a 3 años

Las políticas de promoción de la escolarización de la primera infancia son clave a la hora de combatir tanto la pobreza infantil como sus efectos privativos de determinadas oportunidades sociales y educativas de los niños y sus familias.

En lo que concierne a los niños, hay que tener presente que este ámbito educativo contribuye a compensar el impacto que ejerce el capital cultural y económico familiar sobre sus trayectorias escolares posteriores. En este sentido, conviene recordar que los niños de familias socialmente menos favorecidas, de media, obtienen peores resultados académicos y abandonan antes el sistema educativo que los niños de familias socialmente más favorecidas, y precisamente diferentes trabajos evidencian que las desigualdades se reducen entre los niños que han sido escolarizados de forma primeriza. O sea, el acceso de los niños a la educación infantil de primer ciclo reduce el efecto de determinadas situaciones de precariedad socio-económica y socio-educativa.

Sin embargo, la educación infantil, lejos de eliminar las desigualdades educativas, contribuye a reproducirlas. Es decir, los niños que pertenecen a familias con un mayor capital educativo, que parten a priori de una situación socio-educativamente más favorable para el éxito de su trayectoria escolar, son los que más acceden a estos recursos educativos, los que antes se socializan y entran en contacto con la institución escolar. Y estas desigualdades de

acceso se producen por diferentes factores, entre los que destacan los regímenes de provisión de oferta y los costes de acceso.

En cuanto a la provisión de oferta, Cataluña, con tasas de escolarización netas significativamente superiores a las del conjunto del Estado, se había caracterizado durante las últimas décadas por un modelo de provisión basado principalmente por una fuerte presencia del sector privado. A modo de ejemplo, en el curso 2000/2001 alrededor de dos tercios de la oferta era de titularidad privada, proporción sensiblemente superior a la del conjunto del Estado. Aun así, y especialmente a raíz de la aprobación de la Ley 5/2004, de 9 de julio, de Creación de Guarderías de Calidad, el Gobierno impulsó el Plan de creación de 30.000 plazas públicas para el periodo 2004-2008, actualmente aún en curso, con la finalidad de que la oferta pública cubriese entre el 15 y el 30% de la población menor de tres años, y de promover una red de guarderías –públicas y privadas– que tuviese capacidad de asegurar una oferta suficiente para el conjunto de la demanda existente. El incremento de la inversión económica hecha por el Departamento de Enseñanza y por los ayuntamientos en la creación y el mantenimiento de las plazas escolares ha permitido que desde el despliegue del plan mencionado haya aumentado en cuatro puntos porcentuales la tasa neta de escolarización, hasta el 33,5%, y en ocho puntos porcentuales el peso del sector público, hasta el 57,3%.

Las quejas recibidas en el Síndic constatan que aún existen desigualdades territoriales graves en cuanto a la provisión de la oferta de guarderías

Con todo, las quejas recibidas en el Síndic de Greuges constatan que aún existen desigualdades territoriales importantes en cuanto a la provisión de la oferta de guarderías en general, y que hay familias que no pueden acceder a este ámbito educativo en igualdad de oportunidades por falta de oferta pública suficiente en su municipio y por las condiciones económicas de acceso. Entre los municipios mayores de 50.000 habitantes en Cataluña para el curso 2007/2008, por ejemplo, mientras hay municipios como Sant Cugat del Vallès o Girona, o distritos de la ciudad de Barcelona como Les Corts, Sarrià-Sant Gervasi, Horta-Guinardó o L'Eixample, con tasas de escolarización superiores al 40%, hay otros como Santa Coloma de Gramenet, Cornellà de Llobregat, Sant Boi de

Llobregat, Viladecans o Rubí que no superan el 20%. Las desigualdades en los niveles de escolarización globales se explican, básicamente, por las diferencias entre municipios en cuanto a los niveles de renta de su población, que condicionan, a su vez, las posibilidades que tiene el sector privado de desplegarse y de tener demanda.

Estas reflexiones remiten a la importancia del sector público a la hora de fomentar el acceso a este ámbito educativo de la población con una situación socio-económica más desfavorecida. Conviene recordar que la oferta pública, a pesar de que también depende de las aportaciones económicas de las familias usuarias, está sufragada aproximadamente en dos terceras partes por las administraciones educativa y local, de forma que las familias sólo cubren una tercera parte del coste real de la plaza (a diferencia de las escuelas privadas subvencionadas, en que esta proporción es mayor).

Sin embargo, no siempre el sector público alcanza mayores niveles de cobertura en los municipios con una composición social eminentemente de clase trabajadora, con menos oportunidades económicas. Para comprender la presencia del sector público, de hecho, hay que remitirse especialmente a factores de carácter político, relacionados con el compromiso asumido por cada uno de los ayuntamientos a la hora de promover la escolarización de la primera infancia en su territorio. Estas diferencias hacen que el curso 2007/2008 hubiese municipios como Manresa, Mataró o Girona, con tasas de escolarización pública comparativamente elevadas, sin dificultades especiales de concentración de problemáticas sociales, y municipios como Santa Coloma de Gramenet o Badalona, en cambio, con una composición social eminentemente de clase trabajadora, pero con poca oferta pública. El Síndic ha incidido sobre la necesidad de impulsar la oferta pública, y más aún en los municipios con mayores dificultades sociales.

Las desigualdades de acceso a las guarderías también pueden compensarse a través de criterios de admisión y de baremos

En cuanto a los costes de acceso, que también son motivo de queja, hay que señalar que estas oportunidades pueden verse incrementadas a partir de las subvenciones que el Departamento de Enseñanza destina a los ayuntamientos titulares de guarderías y a los centros educativos de titularidad privada sin ánimo de lucro para la escolarización de niños y niñas de cero a tres años que estén en situaciones socio-económicas

desfavorecidas, reguladas por la Orden EDU/123/2010, de 1 de marzo, por la que se aprueban las bases generales de las líneas de subvenciones y proyectos del Departamento de Educación y las bases específicas de los programas que las integran, y se abre la convocatoria pública para el año 2010, y que tienen por objetivo reducir la cuota a cargo de las familias. Pese a que estas subvenciones han ido mejorando su impacto, las quejas recibidas en el Síndic de Greuges ponen de manifiesto que aún hay ayuntamientos y centros privados que no tramitan estas subvenciones, en parte, porque no cumplen con las condiciones de la convocatoria (como pasa con los centros privados con ánimo de lucro), y que no pueden promover políticas de accesibilidad para las familias con menos recursos económicos. El Síndic insiste en la conveniencia de difundir esta convocatoria y de promover su aprovechamiento por parte de los entes locales, los centros y las familias.

Finalmente, hay que recordar que las desigualdades de acceso también se pueden compensar a través de los criterios de admisión y su baremación. De hecho, estas desigualdades se reproducen desde el momento en que el criterio más determinante a efectos de baremo, el de hermanos en el centro, da prioridad a las familias más orientadas hacia la escolarización de sus hijos, que no son otras que las de mayor capital educativo, y penaliza el acceso de los grupos sociales que están menos representados en el sistema.

En cuanto a los criterios, sin embargo, hay quejas recibidas en el Síndic de Greuges sobre la falta de discriminación positiva de determinadas situaciones de precariedad económica, así como, según el municipio, sobre la discriminación negativa de estas mismas situaciones. Por una parte, los criterios establecidos en la normativa general de admisión no dan prioridad de acceso a las familias de rentas bajas (sólo los perceptores de rentas mínimas de inserción, que son una minoría), de forma que la renta no acostumbra a discriminar el acceso. Y por otra parte, hay municipios que incorporan criterios específicos que discriminan negativamente a las familias que están en determinadas situaciones de precariedad económica, como, por ejemplo, en situación de paro, cuando establecen un baremo adicional para los alumnos que tienen los progenitores ocupados. En las resoluciones del Síndic, precisamente, se recuerda que la situación de paro denota una predisposición a trabajar, y que la falta de discriminación positiva de los hijos con progenitores en situación de paro perjudica, de hecho, las oportunidades de inserción laboral de estos progenitores (por problemas de conciliación). Hay que señalar que las oportunidades económicas (y de acceso al sector privado o a servicios alternativos) de las familias ocupadas acostumbran a ser superiores a las familias con algún miembro en el paro, y es por este motivo que, para evitar el agravio,

el Síndic de Greuges pide que se priorice el acceso no sólo de las familias ocupadas sino de las que están laboralmente activas (aunque estén en el paro).

4.3.2. Límites de la racionalidad económica en la programación de la enseñanza por parte de la Administración educativa

Las quejas recibidas han puesto de manifiesto que las restricciones presupuestarias existentes en el contexto actual favorecen que la Administración educativa priorice los criterios de racionalidad económica en la gestión de los recursos públicos, y que lo haga, en ocasiones, por encima de otros criterios, como el de la equidad, que también debe orientar la planificación educativa y las actuaciones de los poderes públicos en materia de educación. De hecho, el Síndic de Greuges advierte que, en determinadas circunstancias, los criterios de racionalidad económica pueden generar vulneraciones del derecho a la educación en igualdad de oportunidades.

Así, por ejemplo, la aplicación preponderante de criterios de racionalidad económica ha inspirado la supresión de ofertas en centros o en barrios socialmente desfavorecidos con poca demanda, como ha sucedido en 2010 con determinados institutos con bachilleratos diurnos y nocturnos, hecho que ha sido objeto de queja y de análisis por parte de esta institución. Si bien la supresión de una oferta no tiene que impedir necesariamente el ejercicio del derecho a la educación, que puede hacerse efectivo en otros centros o barrios, sí que puede afectar negativamente a la accesibilidad a esta oferta por parte de determinados alumnos educativamente vulnerables. Hay que recordar que la accesibilidad geográfica de la oferta y su proximidad simbólica son condiciones importantes a la hora de promover trayectorias de escolarización más allá de la etapa obligatoria entre los alumnos con vinculaciones más frágiles con el sistema educativo. La obligación del cambio de centro o del cambio de barrio, por el efecto de esta supresión, representa una ruptura en las transiciones educativas que pueden reforzar el abandono del sistema educativo. Cabe destacar, además, el efecto de promoción educativa que implica ubicar ofertas de enseñanzas postobligatorias en determinados centros y barrios de composición social desfavorecida, desprovistos a menudo de referentes positivos en relación con la escolarización.

Esta aplicación preponderante de criterios de racionalidad económica también puede llevar a promover la agrupación de ofertas en centros de mayores dimensiones o, en territorios con déficit de plazas, la ampliación de líneas por centro o de ratios por grupo, independientemente de su composición social. La actividad del Síndic de Greuges ha constatado que centros de atención educativa preferente con una

elevada concentración de alumnado con necesidades educativas específicas han tenido que fusionar grupos reducidos en un grupo único con ratios ampliadas, a pesar de que esta circunstancia implicaba la reducción de la dotación correspondiente por grupo y limitaba las posibilidades de atender la diversidad existente en el centro. La actividad del Síndic también ha puesto de manifiesto que, si bien el tamaño del centro puede favorecer la promoción de estrategias de adaptación, de flexibilización y de diversificación curriculares específicas para el alumnado con más dificultades (por tener más alumnos, más profesionales y más recursos), los centros grandes también tienden a tener una mayor complejidad a la hora de organizar internamente el trabajo individualizado de atención a la diversidad y de generar vinculaciones de identificación entre su alumnado.

La supresión de la oferta de bachilleratos puede afectar al acceso de determinados alumnos educativamente vulnerables

De acuerdo con esta racionalidad económica, también puede fomentarse la diferenciación de centros con oferta de ESO-FP (con o sin bachillerato) y de centros con oferta de ESO-bachillerato o, en territorios con déficit de plazas, la creación de institutos de secundaria sin oferta postobligatoria (SES). La experiencia de esta institución constata, como ya se ha expuesto, que, en determinados municipios, esta programación de la enseñanza condiciona la composición social de los centros, refuerza la segregación escolar del sistema educativo y acentúa las diferencias entre la composición social de determinados centros y la de otras tipologías de centro de secundaria próximos.

La aplicación preponderante de criterios de racionalidad económica también puede favorecer la sustitución (o falta de provisión) de ofertas de enseñanza postobligatoria presencial por ofertas de enseñanza a distancia, como ha pasado con determinados bachilleratos nocturnos o ciclos de formación profesional. Así, y pese a que el ordenamiento jurídico prevé que las ofertas de bachillerato a distancia y de bachillerato nocturno cubran las necesidades de formación de un tipo de alumnado que responde a unas características bastante similares (mayores de edad, laboralmente activos, etc.), en la práctica, el alumnado de centros de bachillerato nocturno responde a un perfil de población adulta de clase trabajadora con recursos económicos limitados que difiere bastante del perfil de alumnado que está matriculado en la oferta a distancia. En esta línea, hay que recordar que los

estudios que se han ocupado de analizar la brecha digital en la actual sociedad del conocimiento ponen de manifiesto que existen importantes desigualdades en el acceso a las nuevas tecnologías, así como en la adquisición de habilidades para su uso. El despliegue de enseñanzas a distancia no debería perjudicar el acceso a la educación de los alumnos socialmente menos favorecidos.

La aplicación de los criterios de racionalidad económica en la programación de la enseñanza no debe perjudicar la equidad en educación

Y finalmente, a modo de ejemplo, la aplicación preponderante de criterios de racionalidad económica también puede favorecer la ralentización de la provisión de oferta pública, especialmente en la etapa de 0 a 3 años, o su minoración en determinados territorios, como ha pasado a raíz de la supresión de bachilleratos diurnos en determinados centros, así como la concertación de enseñanzas por parte de la Administración educativa en centros privados. En epígrafes anteriores se ha hecho mención a los déficits en la gratuidad de la educación en los centros privados concertados (de acuerdo con el escaso desarrollo de los contratos programa por parte del Departamento de Educación) y a sus efectos sobre la escolarización equilibrada del alumnado con necesidades educativas específicas. En las enseñanzas postobligatorias, además, cabe destacar que la concertación de enseñanzas en centros privados por parte de la Administración educativa es más reducida respecto a lo que sucede en la educación secundaria obligatoria. La supresión de ofertas públicas en determinados barrios puede generar desigualdades para las familias con pocos ingresos que encuentran más impedimentos para escolarizar a sus hijos en el sector público o en centros sufragados con fondos públicos. Hay que añadir, además, que en las enseñanzas postobligatorias la inversión pública en políticas de compensación de desigualdades educativas es menor. Las ayudas de comedor o de transporte escolares o las ayudas para la adquisición de libros de texto, por poner algunos ejemplos, se limitan básicamente al alumnado escolarizado en la educación obligatoria. En otras palabras, y al igual que sucede con la escolarización pública de 0 a 3 años, la escolarización pública en las enseñanzas postobligatorias da más garantías, a priori, de equidad en el acceso a esta oferta educativa.

En cualquier caso, ante estas situaciones expuestas, el Síndic solicita al Departamento de Educación que la aplicación de los criterios de racionalidad económica en la programación de la enseñanza no vaya en detrimento de la equidad en educación. El derecho a la educación en igualdad de oportunidades debe ser protegido por los poderes públicos.

4.3.3. Provisión de oferta en las enseñanzas secundarias postobligatorias para combatir el abandono educativo prematuro

Se conoce que una de las carencias estructurales de nuestro sistema educativo tiene que ver con la elevada prevalencia del abandono educativo prematuro, en proporciones que doblan el promedio del conjunto de la Unión Europea, y con las desigualdades existentes entre grupos sociales en cuanto a los niveles de permanencia en el sistema educativo en edades de escolarización no obligatoria. En este contexto socio-educativo, la formación profesional, desde el momento en que conforma el itinerario formativo preferente entre los grupos sociales desfavorecidos, más orientados hacia la inserción laboral y hacia trayectorias formativas profesionalizadoras, representa un sector educativo estratégico a la hora de combatir el abandono escolar prematuro y los efectos del origen social en el acceso desigual a las enseñanzas postobligatorias.

La importancia de la formación profesional contrasta, sin embargo, con el hecho de que esta oferta aún es cuantitativamente deficiente en Cataluña en términos comparativos con otros países europeos. De hecho, Cataluña es uno de los países europeos con una oferta formativa en enseñanzas postobligatorias no universitarias más reducida en comparación con el volumen de alumnado escolarizado en las enseñanzas obligatorias, así como con una proporción de oferta de formación profesional menos desarrollada (en número de alumnado), tanto en proporción al alumnado del resto de enseñanzas postobligatorias no universitarias como en relación con el alumnado matriculado en las enseñanzas obligatorias. El margen de crecimiento de que dispone el sistema de formación profesional, pues, es amplio.

Formuladas estas consideraciones, cabe decir que los déficits de oferta se han manifestado a lo largo del año 2010 a través de diferentes quejas recibidas, especialmente por falta de plazas de determinados ciclos formativos de grado medio y superior. Si bien la oferta de formación profesional en un determinado territorio debe planificarse, y así lo hace el Departamento de Educación, en función de las necesidades del mercado de trabajo, ello

puede generar desequilibrios entre oferta y demanda. Los datos de solicitudes no satisfechas y de plazas vacantes aportadas por el Departamento de Educación correspondientes al curso 2009/2010 en el marco de estos expedientes de queja indican que la provisión de plazas dejó a numerosos jóvenes sin acceder a la oferta que respondía a sus intereses profesionales, así como a numerosos jóvenes sin opciones de acceso al sistema de formación profesional, aunque fuese a otros ciclos formativos no deseados, por la existencia de más solicitudes no satisfechas que vacantes. A modo de ejemplo, sólo en la ciudad de Barcelona, y de acuerdo con las solicitudes recibidas, existe un déficit de provisión de poco más de 1.000 plazas en ciclos formativos de grado medio, y de casi 1.500 plazas en ciclos formativos de grado superior. Además, el análisis de las quejas también pone de manifiesto que existen importantes desigualdades territoriales entre comarcas, por lo que las oportunidades educativas difieren sustancialmente en función del territorio de referencia.

En este sentido, el Departamento de Enseñanza tiende a exponer que las plazas ofertadas en los diferentes territorios responden a las necesidades de la demanda del sistema productivo, de acuerdo con el estudio que se hace de inserción laboral y las demandas de las empresas.

Muchos jóvenes se han quedado sin opciones de acceso al sistema de formación profesional

Ante dicho posicionamiento, el Síndic recuerda al Departamento de Enseñanza la importancia de buscar una cierta correspondencia entre oferta y demanda de formación profesional, pero también de garantizar el derecho a la educación como principio superior, independientemente de la trayectoria de inserción laboral que posteriormente se derive. O sea, el acceso al sistema educativo tiene valor por sí solo como garantía del derecho de las personas al desarrollo personal y social y a la educación, más allá del retorno que este acceso pueda generar en el futuro a los efectos de la inserción laboral y de satisfacción de la demanda del sistema productivo (que también deben considerarse, pero no como principio superior).

De hecho, esta mirada sobre el derecho a la educación queda recogida en el ordenamiento jurídico vigente en lo que concierne al acceso a la formación profesional y está fundamentada por la Convención sobre los derechos del niño de las Naciones Unidas, de 1989, de obligado cumplimiento en el caso del Estado español, que establece en el artículo 28 que “los estados

miembros reconocen el derecho del niño a la educación, y con el objetivo de lograr este derecho, progresivamente y basándose en la igualdad de oportunidades, especialmente tienen que: [...] b) Fomentar el desarrollo de formas diferentes de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y la profesional, y ponerla al alcance de todos los niños tomando las medidas pertinentes, como por ejemplo implantando la enseñanza gratuita y ofreciendo ayuda económica en caso de necesidad; [...]”.

Desde esta perspectiva, el Estatuto de Autonomía de Cataluña del año 2006 establece en el artículo 21, sobre derechos y deberes en el ámbito de la educación, que “todas las personas tienen derecho a la formación profesional y a la formación permanente, en los términos que establecen las leyes”.

Hay que intensificar el esfuerzo para desarrollar la formación profesional en nuestro país y combatir las desigualdades territoriales en la provisión de la oferta

A la vez, la Ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación, además de promover el derecho de cualquier persona a acceder a la oferta educativa en general, regula las enseñanzas consideradas no obligatorias pero de provisión universal, y sitúa entre éstas la formación profesional de grado medio, tal y como sucede también con la educación infantil de segundo ciclo (art. 5.2). Si bien eso representa un avance en el reconocimiento del derecho a la educación postobligatoria, por el deber de la Administración de garantizar el acceso de cualquier persona que lo desee a estas enseñanzas de formación profesional, aunque sea a través de la educación no presencial (art. 55.1), la actividad de esta institución evidencia que este acceso universal aún no se produce.

En definitiva, el estudio de las quejas pone de manifiesto que la formación profesional de grado medio al alcance de todo el mundo no se está cumpliendo plenamente.

De acuerdo con estas consideraciones, el Síndic solicita a la Administración educativa que continúe con los esfuerzos de despliegue de la oferta de formación profesional. Hasta ahora, el II Plan general de formación profesional en Cataluña (2007/2010), que se propone, entre otros objetivos, incrementar en un 40% el número de usuarios de la formación profesional (abarcando también la formación profesional ocupacional y continua), ha permitido incrementar el

alumnado de formación profesional inicial a un ritmo de 5.000 alumnos por curso entre los cursos 2006/2007 y 2009/2010, lo que supone un 25% en este periodo (29% si se consideran las enseñanzas a distancia), y situar la tasa bruta de escolarización de los ciclos de formación profesional sensiblemente por encima de la media española.

Pese a que Cataluña esté bien posicionada en lo que concierne al acceso a la formación profesional respecto al conjunto del Estado español, el déficit de demanda no cubierta persiste, y el sistema de formación profesional actual aún no da oportunidades de acceso al conjunto de jóvenes que lo solicita, lo que, a su vez, resulta perjudicial a la hora de ejercer el derecho a la educación en igualdad de oportunidades.

Esta necesidad de promoción de la formación profesional inicial, además, también se pone de manifiesto por las importantes desigualdades territoriales existentes entre comarcas, lo que implica que las oportunidades educativas difieren sustancialmente en función del territorio de referencia. El impacto de estas desigualdades se constata cuando se observa la correlación positiva existente entre la escolarización a los diecisiete años y la provisión de oferta de formación profesional en las diferentes comarcas. Las comarcas mejor provistas de oferta tienden a tener mayores niveles de permanencia en el sistema educativo y más capacidad para combatir las desigualdades sociales en el acceso a la educación.

En este sentido, el Síndic pide al Departamento de Enseñanza que intensifique el esfuerzo para el desarrollo de la formación profesional en nuestro país y combatir las desigualdades territoriales en la provisión de la oferta.

4.3.4. Provisión de plazas de PCPI

La situación presentada en lo concerniente a la formación profesional inicial también se hace presente, aún con más fuerza, en la oferta de programas de cualificación profesional inicial (PCPI). Los PCPI son un recurso formativo fundamental para los alumnos que no se gradúan en ESO y que quieren proseguir su formación en las enseñanzas regladas, ya que, además de proporcionar competencias propias de determinados perfiles profesionales del primer nivel de cualificación, dan la opción de obtener el título de graduado y, por consiguiente, contribuyen a combatir las desigualdades sociales del sistema educativo.

En los últimos años, el Departamento de Enseñanza ha hecho un esfuerzo notable para la ampliación de la provisión de plazas de PCPI. De los 5.500 alumnos en el curso 2008/2009 se ha pasado a los 7.300 en el curso

2010/2011, con un incremento de más de quinientas plazas anuales de la oferta. Aun así, la experiencia de esta institución demuestra que la oferta actual de plazas, próximas a las 7.000 en Cataluña, son insuficientes para atender las necesidades relacionadas con la falta de graduación en ESO. Las visitas a diferentes centros educativos de secundaria constatan carencias en la provisión de dispositivos educativos al alcance de los centros para derivar y atender al alumnado que no se gradúa en cuarto de ESO.

Por una parte, la falta de oferta se pone de manifiesto si se observan las dificultades para dar cobertura al conjunto de necesidades educativas existentes. A modo ilustrativo, algunos indicadores sobre el despliegue de los PCPI indican que, por cada alumno matriculado en los PCPI, hay dos que no se gradúan en el curso anterior. Si bien parte de éstos repiten curso (alrededor de la mitad), hay que tener presente que esta oferta formativa está dirigida a los jóvenes mayores de quince años (aunque la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, incorpora cambios en este sentido), prioritariamente menores de veintiún años que finalizan la etapa de la enseñanza secundaria obligatoria, sea cual sea el curso, sin haber obtenido el título de graduado. De hecho, si se toma como referencia al alumnado que ha finalizado cuarto de ESO sin graduarse en los últimos cinco cursos observados y que no repite curso, por cada alumno matriculado en los PCPI, hay seis que están en esta situación.

Los PCPI son un recurso fundamental para los alumnos que no se gradúan en ESO y que quieren proseguir su formación en las enseñanzas regladas

Por otra parte, la falta de oferta también se pone de manifiesto claramente a partir del análisis comparado con el resto de comunidades autónomas. En este sentido, si se comparan las tasas brutas de escolarización en los PCPI a escala estatal (tomando como grupo de referencia a los jóvenes de 15 y 19 años), se constata que la oferta existente en el conjunto del Estado español (32,2%) proporcionalmente casi dobla la oferta existente en Cataluña (17,4%). De hecho, Cataluña en el curso 2009/2010 era la comunidad autónoma con menos alumnado matriculado en los PCPI en valores relativos. Para que se sitúe en la media del conjunto del Estado, Cataluña debería tener actualmente más de 11.000 alumnos matriculados, y

sólo hay poco más de 7.000.

Y, finalmente, la falta de oferta también se pone de manifiesto si se observan las desigualdades territoriales en la provisión de la oferta de PCPI en cualquier parte de Cataluña. Tal y como expone el Departamento de Enseñanza, es cierto que se han creado nuevos PCPI en comarcas que hasta ahora no habían dispuesto de estas enseñanzas, como La Vall d'Aran, L'Alt Urgell, El Solsonès y El Berguedà, o en municipios que tampoco tenían, como Salt, Sant Feliu de Guíxols, Móra d'Ebre, Piera u otros. Sin embargo, también es cierto que a mediados de 2010 aún había comarcas que no tenían oferta, como El Pla de l'Estany, La Gerdanya, El Pallars Jussà o Sobirà, La Terra Alta, La Conca de Barberà o L'Alta Ribagorça, así como numerosos municipios mayores de 10.000 habitantes, como Premià de Mar, Banyoles, Sitges o La Bisbal d'Empordà.

Dada la importancia de los PCPI para combatir las desigualdades educativas, es preciso que se promueva un plan para intensificar la creación de oferta

Además, en los municipios con oferta, los niveles de escolarización que presentan difieren bastante dependiendo del caso. Si se analizan las tasas brutas de escolarización en los PCPI por municipios mayores de 50.000 habitantes se constata que municipios como Manresa, Reus, Granollers, Lleida, Viladecans o Vilanova y la Geltrú tienen tasas superiores al 35% (35 alumnos por cada 1.000 habitantes de 15 a 19 años), mientras que municipios como El Prat de Llobregat, Santa Coloma de Gramenet, Rubí, Sant Cugat del Vallès o Mollet del Vallès presentan tasas iguales o inferiores al 20%.

Ante esta situación, y dada la importancia de los PCPI para combatir las desigualdades educativas y para garantizar el derecho a la educación en igualdad de oportunidades, el Síndic de Greuges pide que se promueva un plan para intensificar la creación de oferta, hasta niveles equiparables a la media estatal, y para reducir las desigualdades territoriales de acceso existentes actualmente. Ante el déficit de oferta, el Síndic recuerda que la Ley 12/2009, del 10 de julio, de Educación, establece en el artículo 5 que los programas de cualificación profesional inicial son considerados como enseñanzas universales, de forma que su provisión debe tender a satisfacer las necesidades educativas existentes en los diferentes territorios.

De momento, el Departamento de Enseñanza ha recordado la reforma de los PCPI que se derivará de la aplicación de las previsiones recogidas en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. Fundamentalmente, esta ley, pendiente de desarrollo estatal, prevé que esta oferta pueda estar dirigida también a alumnado menor de dieciséis años que no ha finalizado la educación secundaria obligatoria.

4.4. Convivencia en los centros escolares

4.4.1. Las garantías ante la imposición de medidas educativas y sanciones

Una parte de las quejas que el Síndic recibe en el ámbito de educación hace referencia a déficits de los centros educativos en el cumplimiento de la normativa reguladora de los derechos y los deberes del alumnado, que contienen la Ley 12/2009, del 10 de julio, de Educación, el Decreto 279/2006, de 4 de julio, sobre Derechos y Deberes del Alumnado y Regulación de la Convivencia en los Centros Educativos no Universitarios de Cataluña, y en el Decreto 102/2010, de 3 de agosto, de Autonomía de los Centros Educativos. Estos déficits hacen referencia principalmente a la imposición de medidas educativas y sanciones, y a la respuesta de la escuela y el Departamento de Enseñanza ante denuncias por presunto trato inadecuado de los docentes hacia los niños.

En la tramitación de los expedientes sancionadores a veces no se tiene en cuenta que la medida impuesta debe insertarse en el proceso educativo del alumno

En el caso de las medidas educativas y sanciones, el Síndic constata la falta de apertura y de tramitación de expedientes sancionadores en situaciones en que se adoptan medidas que tienen una gran incidencia en los derechos del alumnado, y en que así lo requiere la normativa, como la privación de asistencia a salidas, colonias y viajes de fin de curso. En muchas de las quejas los centros deciden privar a determinados alumnos de la asistencia únicamente comunicando esta decisión mediante un escrito a las familias, sin tener en cuenta que esta medida tiene un carácter sancionador, tal y como establece el artículo 37.3 de la Ley de Educación, que prevé como sanción “la suspensión del derecho a participar en actividades extraescolares o complementarias o en determinadas clases” puesto que afecta gravemente al derecho de los alumnos a asistir a todas las actividades. Éste es el caso de la queja 02539/2010, en que el Síndic sugirió

que se diese instrucciones al centro y a la Inspección para la aplicación correcta de la normativa sancionadora, y de la queja 05309/2010, en que el centro había privado durante todo el curso 2010 a una alumna de realizar salidas y excursiones porque sus progenitores se habían atrasado en el pago del recibo del primer trimestre. En este caso, se sanciona a la alumna, que cursa segundo de primaria, por unos hechos atribuibles únicamente a sus padres. El Síndic sugirió la anulación de esta sanción.

De forma habitual se aplican medidas cautelares que comportan la privación del derecho de asistencia a clase, que debe ser una medida excepcional

A todos los efectos, el Síndic considera que en la aplicación de sanciones es preciso tener en cuenta, en primer término, como con cualquier actuación pública concerniente a los niños, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Niños, y el principio de interés superior del niño que contiene el artículo 3.

En este sentido, el Síndic observa que, en ocasiones, la tramitación de los expedientes sancionadores se lleva a cabo sin tener en cuenta que la medida impuesta debe insertarse en el proceso educativo del alumno, de forma que no se entra a valorar aspectos como la edad, las circunstancias, entre otros, que deben tenerse en cuenta, de acuerdo con el artículo 36 de la Ley de Educación, y el artículo 24 del Decreto 102/2010, cuya consideración debe contribuir a valorar todos los elementos concurrentes y a una sanción más adecuada. En sentido similar, también se constata la aplicación de forma habitual de medidas cautelares que comportan la privación del derecho de asistencia a clase, cuando ésta debería ser una medida de carácter excepcional, adoptada sólo en los supuestos en que, como establece a todos los efectos la normativa de procedimiento administrativo, sean necesarias para asegurar la eficacia de la resolución final que pueda dictarse (art. 136 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común).

Hay que recordar que el procedimiento sancionador es una garantía de los derechos del alumno, pero también es una garantía del acierto en la actuación sancionadora y la acción educativa en que se enmarca, que debería poder ser dotada de contenido pedagógico por los centros.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES SOBRE EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

Distribución equilibrada del alumnado en el sistema educativo y admisión en condiciones de igualdad

- Aprovechar los instrumentos que ofrece la normativa vigente (o implantar nuevos) para ordenar el procedimiento de admisión de alumnado, de forma que se desarrolle en igualdad de oportunidades, y para combatir la segregación escolar.
- Dimensionar la reserva de plazas al volumen de alumnado con necesidades educativas específicas presente en cada zona de escolarización.
- Desarrollar políticas proactivas de acompañamiento del alumnado con necesidades educativas específicas entre centros para garantizar su escolarización equilibrada, y hacer un esfuerzo de detección de estas necesidades educativas desde valoraciones técnicamente fundamentadas, pero no restrictivas.
- Desarrollar el artículo 48.1 de la Ley 12/2009, del 10 de julio, de Educación, sobre el establecimiento territorial de la proporción máxima de alumnos con necesidades educativas específicas que pueden ser escolarizados en cada centro.
- Gestionar adecuadamente la matrícula fuera de plazo y evitar que escuelas con elevados niveles de concentración de alumnado con necesidades educativas específicas vean incrementada su complejidad educativa.
- Evitar desequilibrios entre centros en cuanto a la calidad de las condiciones infraestructurales, a la calidad de sus proyectos educativos y a la diversificación de los servicios escolares disponibles, etc.
- Combatir los procesos de segregación escolar causados por los déficits de gratuidad real de la escolarización en numerosos centros concertados.
- Estudiar el impacto de la programación de la oferta de las SES sobre la segregación escolar en los municipios que tienen también institutos, y adoptar medidas, a fin de consolidar su oferta y hacerla atractiva para el alumnado y sus familias.
- Suprimir el nuevo criterio complementario para el alumnado que haya tenido el padre, la madre, los tutores o los hermanos escolarizados en el centro para el que se presenta la solicitud para resolver situaciones de empate en el proceso de preinscripción y matrícula del alumnado en los centros educativos para el curso 2012/2013.
- Estudiar la conveniencia de mantener el criterio complementario de tener una enfermedad crónica del alumno o alumna en la regulación del proceso de admisión y, en el supuesto de que se mantenga, delimitar claramente las patologías que deben ser objeto de discriminación positiva y en qué condiciones.
- Incorporar en la normativa que regula la admisión de alumnado el reconocimiento del derecho a la prioridad en el acceso de los niños en situación de desamparo.
- Garantizar la implicación de las administraciones educativa y locales a la hora de combatir los fraudes, sobre todo en los datos padronales, en el proceso de admisión.

La gratuidad de la educación

- Desplegar un sistema de becas para el estudio en las enseñanzas obligatorias y no obligatorias que reduzca los costes directos e indirectos de la escolarización, y que evite las desigualdades económicas en el acceso y en el mantenimiento del alumnado socialmente menos favorecido en el sistema educativo.
- Garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la gratuidad de la enseñanza y en igualdad de oportunidades del alumnado escolarizado en el sector privado concertado, especialmente de aquél con dificultades para sufragar los costes de acceso a las actividades complementarias y a las ofertas de enseñanzas no obligatorias.
- Ampliar la convocatoria de subvenciones para la financiación de actividades complementarias del alumnado con necesidades educativas específicas.
- Mejorar la provisión presupuestaria destinada a la provisión de los servicios de transporte y comedor escolar, y especialmente evitar las reducciones por parte del Departamento de Enseñanza de la financiación de las ayudas de comedor escolar experimentadas en el curso 2010/2011.
- Modificar los decretos que regulan los servicios de transporte y comedor escolar e incorporar criterios de distancia geográfica y de renta para determinar la provisión obligatoria y gratuita de estos servicios.
- Garantizar que la reducción de recursos económicos, materiales o humanos de los centros escolares no afecta negativamente a la calidad y la equidad de la atención educativa del alumnado, especialmente del alumnado con necesidades educativas específicas.
- Intensificar las políticas de mejora del éxito escolar a escala local, y combatir la presencia de importantes desigualdades territoriales en cuanto a la capacidad del territorio de ofrecer medidas de acompañamiento a la escolaridad.
- Fomentar la coordinación entre servicios educativos y servicios sociales, fundamental para la igualdad de oportunidades en la educación.

Accesibilidad para todo el mundo a la educación no obligatoria

- Promover la creación de plazas públicas de escuelas infantiles, especialmente en los municipios y barrios con más dificultades sociales, e intensificar las políticas de accesibilidad económica a la oferta para las familias con menos recursos económicos.
- Desarrollar normativas de admisión de alumnado a la educación infantil de primer ciclo a escala local que no sean discriminatorias en el acceso para determinados grupos sociales.
- Garantizar que la aplicación de criterios de racionalidad económica en la programación de la enseñanza no dañe la igualdad de oportunidades en educación, y que esta programación no reproduzca desigualdades sociales.
- Intensificar el esfuerzo para el desarrollo de la formación profesional y combatir las desigualdades territoriales en la provisión de la oferta.
- Promover la creación de oferta de programas de cualificación profesional inicial.

Inclusión escolar

- Ver las recomendaciones correspondientes al artículo 23, sobre los derechos del niño con discapacidad.

Convivencia en los centros escolares

- Difundir entre los profesionales de los centros el ordenamiento jurídico que regula los derechos y deberes del alumnado y promover que los centros escolares, en caso de sanción sobre conductas del alumnado perjudiciales para la convivencia del centro, inicien los procedimientos previstos en este ordenamiento.
- Fomentar la vinculación de las sanciones con el proceso educativo del alumnado y aplicar medidas de privación de asistencia a clase sólo en casos excepcionales.

5. Derecho al juego, al descanso y a las actividades recreativas y culturales (art. 31)

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad y a participar libremente en la vida cultural y en las artes.

2. Los Estados Partes respetarán y promoverán el derecho del niño a participar plenamente en la vida cultural y artística y propiciarán oportunidades apropiadas, en condiciones de igualdad, de participar en la vida cultural, artística, recreativa y de esparcimiento.

El artículo 31 de la Convención reconoce el derecho del niño al descanso, al juego y a las actividades de recreo adecuadas a su edad, y a participar libremente en la vida cultural y las artes.

Asimismo, la Ley 14/2010, del 27 de mayo, de los Derechos y las Oportunidades en la Infancia y la Adolescencia, en el artículo 58 reconoce a los niños el derecho al descanso y al juego, entendiéndose no como un elemento aislado, sino como una parte de la actividad cotidiana de la vida de los niños. La Ley 14/2010 también recoge, como hace la Convención, el derecho de los niños a participar en la vida cultural y artística de su entorno social.

También cabe destacar muy especialmente el hecho de que la Ley 14/2010 incluye una referencia específica al juego, y señala que “debe entenderse como un elemento esencial del crecimiento de los niños”. El Síndic considera que esta referencia es importante, ya que al destacar la importancia del juego para el desarrollo de los niños no sólo justifica el reconocimiento de este derecho, sino que remarca su carácter no superfluo o accesorio frente a otros derechos que a priori pueden considerarse más relevantes.

5.1. Igualdad de oportunidades en el acceso a las actividades de ocio y el principio de no-discriminación

La aplicación del principio de no-discriminación en el acceso a las actividades de ocio y la garantía de la igualdad de oportunidades han sido motivo de actuaciones y sugerencias del Síndic en relación con el derecho al juego.

Hay que recordar que, como el resto de derechos de la Convención, el derecho al juego no puede considerarse de forma aislada, sino en conexión con el resto de derechos que la Convención reconoce al

niño. En consecuencia, hay que tenerlo en cuenta en el marco del derecho a la educación para contribuir a la consecución del máximo desarrollo del niño (art. 6 Convención).

En los últimos tiempos, el ámbito del ocio ha ido adquiriendo progresivamente una mayor importancia entre los niños y, por consiguiente, también entre los poderes públicos. Cada vez hay más niños que participan en las actividades de ocio, más agentes sociales que crean oferta y más administraciones que invierten en el despliegue de políticas públicas orientadas a optimizar este ámbito socio-educativo.

Desde la perspectiva de la oportunidad socio-educativa, hay que tener presente la relación que mantiene este ámbito con el desarrollo educativo del niño. Existe un cierto consenso social en el hecho de que estas actividades ofrecen oportunidades (de socialización, de vinculación con el territorio, de relaciones comunitarias, de ocio, de integración social, de participación proyectiva, etc.) que no siempre se satisfacen con la misma intensidad, o de la misma forma, desde el resto de ámbitos educativos (escolar, familiar, etc.).

Con todo, si bien la Convención sobre Derechos de los Niños de las Naciones Unidas, con fuerza jurídica de obligado cumplimiento por los estados que la han ratificado, reconoce en el artículo 31 el derecho de los niños al juego y a participar en actividades culturales, artísticas y lúdicas, éste ha sido un ámbito tradicionalmente poco regulado, y el derecho al ocio en igualdad de oportunidades no ha sido plenamente reconocido desde un punto de vista jurídico y político.

En este sentido, conviene destacar el avance que recientemente ha significado que tanto la Ley 12/2009, del 10 de julio, de Educación, como la Ley 14/2010, del 27 de mayo, de los Derechos y las Oportunidades en la Infancia y la Adolescencia, reconozcan el valor educativo y socializador de las actividades de ocio y el derecho de todos los niños a acceder a ellas en igualdad de condiciones.

En la práctica, sin embargo, aún existe una importante falta de equidad en la participación de los niños y jóvenes en las actividades educativas fuera del horario lectivo. A modo de ejemplo, hay que decir que los niños de clases medias o los de origen autóctono participan mucho más en las actividades educativas fuera del horario lectivo que los niños y adolescentes de clases socialmente menos favorecidas o los de origen inmigrado, o que la oferta lúdica es poco accesible a los niños y adolescentes con discapacidad. De hecho, el ocio es uno de los ámbitos educativos donde aún tienen una mayor incidencia las desigualdades de acceso y donde son más escasas las políticas efectivas de accesibilidad.

Estas desigualdades sociales y económicas ponen de manifiesto la necesidad de que los poderes públicos inviertan en políticas de accesibilidad para evitar que las desigualdades ya presentes en el ámbito escolar se reproduzcan en el ámbito del ocio. En sus resoluciones, el Síndic insiste en que hay que facilitar la participación de los niños socialmente menos favorecidos (con recursos económicos precarios, con discapacidad, etc.) en igualdad de condiciones, con las mismas oportunidades de ocio que los otros niños, para conseguir su máxima integración y desarrollo.

5.2. Obligación de las administraciones de promover la participación de los niños en actividades de ocio y descanso

5.2.1. Las condiciones de los espacios físicos de juego

Reconociendo la importancia del derecho al juego y al recreo, este año el Síndic ha recomendado al Departamento de Bienestar Social y Familia que desarrolle la regulación del derecho al juego que contienen la Convención y la Ley 14/2010, y que promueva la regulación de las condiciones de seguridad en los parques infantiles, en los parques de aventura y en otros espacios de ocio sin pernoctación dirigidos a niños y adolescentes, recomendación que ya contenía el *Informe extraordinario sobre los espacios públicos de juego en Cataluña*, que el Síndic entregó al Parlamento en el año 1999.

En este sentido, el Síndic ha recibido quejas que hacían referencia a la falta de condiciones de seguridad de parques infantiles y de parques de aventura, y ha constatado que las únicas disposiciones de obligado cumplimiento en vigor en Cataluña hacen referencia a establecimientos de ocio con pernoctación, pero no incluyen los parques infantiles ni los parques de aventura u otros espacios de ocio que no cumplan con este requisito.

A nivel europeo, las normas de seguridad UNE EN 1176 y UNE EN 1177 del Comité Europeo de Normalización (CEN) contienen una serie de reglamentaciones técnicas en materia de seguridad de áreas de juego infantiles que establecen los requisitos que deben tener los equipos, los materiales y los espacios, así como los procedimientos de inspección.

Sin embargo, esta normativa no es de obligado

cumplimiento, ni a escala estatal ni autonómica, pese al artículo 56 de la Ley 14/2010, que establece que la Administración local debe garantizar que los espacios y zonas recreativas destinadas a niños y adolescentes tengan un entorno seguro.

En este sentido, algunas comunidades autónomas han incorporado las prescripciones técnicas que contienen las mencionadas normas europeas en los ordenamientos jurídicos respectivos, mediante la aprobación de reglamentos reguladores de los parques infantiles que han incluido esta reglamentación.

Actualmente, el Síndic está a la espera de recibir la respuesta a la recomendación que se desarrolle esta normativa y se otorgue el carácter de obligado cumplimiento a las normas de seguridad europeas en materia de espacio de juego.

5.2.2. La promoción de las colonias y salidas escolares por parte de los centros

Durante el curso 2010/2011, y como respuesta a la decisión del Departamento de Enseñanza de suprimir la jornada intensiva para el profesorado, muchos centros educativos decidieron suprimir las colonias y salidas escolares. A la vista de esta situación, el Síndic decidió abrir una actuación de oficio y analizar las consecuencias que esta decisión podía tener sobre las oportunidades educativas y de ocio de los niños.

En el marco de esta actuación, el Síndic pidió al Departamento de Enseñanza información sobre su regulación, dada la disposición de la Ley 12/2009, de Educación, de la educación en el ocio (art. 39-41), y sugirió a la Administración educativa que interviniese para dejar sin efecto la suspensión de la realización de salidas escolares y colonias que acordaron diferentes centros docentes, en motivo de la supresión de la jornada intensiva.

Sobre este asunto, hay que decir durante el mes de noviembre, este departamento hizo pública la decisión de no aplicar esta medida, lo que permitió que la decisión adoptada en muchos centros sobre la supresión de las colonias escolares también se retirase.

Aparte de esta situación concreta, el Síndic ha mantenido abiertas sus actuaciones para poder estudiar, más allá de la realización o no de estas colonias escolares, algunas de las carencias constatadas, a lo largo de este proceso, relacionadas con el derecho de los niños al ocio en igualdad de oportunidades. A criterio de esta institución, el hecho de que la prestación de este servicio dependa de la decisión de los centros, junto con su carácter no gratuito, puede producir situaciones de desigualdad o

de falta de equidad en el acceso a este tipo de actividades. Es en este sentido que el Síndic pide que se regule más este ámbito para poder proteger mejor el derecho efectivo de los niños al ocio.

La realización de salidas y colonias escolares se inserta dentro del proyecto educativo de los centros docentes y tiene una función educativa específica que difícilmente puede ser sustituida por actividades alternativas. A la vez, el proyecto educativo, en tanto que constituye la máxima expresión de la autonomía de los centros y orienta su actividad, vincula a todos

los miembros de la comunidad educativa, también a los responsables de los centros. Hay que recordar que en muchos centros las salidas y colonias escolares están recogidas en el proyecto educativo.

Este apartado se complementa con el siguiente apartado de este informe:

- Acceso efectivo de los niños con discapacidad a los recursos y a los servicios educativos: la atención educativa inclusiva (art. 23, apartado 1.2): página 84.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES SOBRE EL DERECHO AL OCIO

- Asegurar la participación de los niños socialmente menos favorecidos (con recursos económicos precarios, con discapacidad, etc.) en condiciones de igualdad, con las mismas oportunidades en el ocio que los otros niños, para conseguir su máxima integración y desarrollo.
- Promover la regulación de las condiciones de seguridad en los parques infantiles, parques de aventura y otros espacios de ocio sin pernoctación dirigidos a niños y adolescentes.
- Asegurar la igualdad en el acceso a las colonias y salidas escolares de todos los alumnos.

IV. RECOMENDACIONES

IV. RECOMENDACIONES

EL INTERES SUPERIOR DEL NIÑO (ART. 3)	137
El principio del interés superior del niño y su aplicación por parte de las instituciones	137
La regulación y supervisión de los servicios y equipamientos de atención y protección de la infancia	137
EL RESPETO A LAS OPINIONES DEL NIÑO (ART. 12)	137
El derecho a ser escuchado en las instituciones y los servicios de atención a la infancia	137
Escucha en los procedimientos judiciales de separaciones y divorcios de parejas con hijos	137
Información y escucha de los menores extranjeros no acompañados en el proceso de determinación de la edad	137
LAS OBLIGACIONES COMUNES DE LOS PADRES Y LA ASISTENCIA DEL ESTADO EN EL DESARROLLO DEL NIÑO (ART. 18)	138
El apoyo y el acompañamiento a las familias por parte de la Administración . . .	138
Servicios dirigidos a garantizar los derechos de los niños en caso de separaciones conflictivas	138
EL DERECHO A LA PROTECCIÓN CONTRA TODA FORMA DE VIOLENCIA (ART. 19)	138
La detección, la prevención y la intervención en caso de maltratos	138
La protección contra los maltratos en el ámbito escolar	139
EL NIÑO PRIVADO DEL ENTORNO FAMILIAR (ART. 20)	139
Recursos del sistema de protección	139
Circuitos de atención y de protección y situaciones de limbo legal de los menores extranjeros no acompañados	139
El uso de los espacios de detención de menores para la custodia de menores del sistema de protección	140
Les condicions dels centres: infraestructura, dotació de recursos i composició	140

La promoción de la acogimiento familiar.....	140
Salida del sistema protector de los niños y de los adolescentes tutelados por la Administración.....	140
LA ADOPCIÓN (ART. 21)	140
EL DERECHO A UN EXAMEN PERIÓDICO DEL TRATAMIENTO (ART. 25)	140
LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA DE MENORES (ART. 40)	141
Trato a los menores y los jóvenes en centros de justicia juvenil	141
La ocupación de los centros de justicia juvenil.....	141
Respeto de los derechos de los menores procesados, especialmente el derecho a la intimidad (SAVRY).....	141
LOS DERECHOS DEL NIÑO CON DISCAPACIDAD (ART. 23)	141
LA SALUD Y LOS SERVICIOS SANITARIOS (ART. 24)	142
EL DERECHO DEL NIÑO A UN NIVEL DE VIDA ADECUADO (ART. 27)	142
Condiciones de vida materiales y responsabilidad de las administraciones públicas	142
Políticas de lucha contra la pobreza infantil y medidas de apoyo a la familia..	142
EL DERECHO A LA EDUCACIÓN (ART. 28 Y 29)	143
Distribución equilibrada del alumnado en el sistema educativo y admisión en condiciones de igualdad	143
La gratuidad de la educación.....	143
Accesibilidad para todo el mundo a la educación no obligatoria.....	144
Inclusión escolar.....	144
Convivencia en los centros escolares	144
EL DERECHO AL OCIO (ART. 31)	144

RECOMENDACIONES DEL INFORME

EL INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO (art. 3)

Interés superior del niño y su aplicación por parte de las instituciones

- Adoptar medidas concretas para asegurar, por una parte, que en todas las acciones de los poderes públicos que afectan al niño su interés superior es el factor determinante y, por otra parte, que se adopta una actitud proactiva en la atención y protección del niño.
- Asegurar la formación y la suficiencia del personal que atiende a los niños y adolescentes en cualquier servicio e institución.

La regulación y supervisión de los servicios y equipamientos de atención y protección de la infancia

- Garantizar la calidad de los servicios infantiles que funcionan de forma análoga en las escuelas infantiles y ludotecas, y que no están acreditados como tales, y dar cumplimiento a la obligación que establecen tanto la Convención (art. 3.3) como la LODE (art. 24) de que los centros que atienden a niños permanentemente dispongan de una regulación y estén sujetos a una supervisión que asegure los derechos de los niños que son atendidos.
- Llevar a cabo el desarrollo reglamentario de la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los Derechos y las Oportunidades en la Infancia y la Adolescencia, y especialmente, regular los recursos alternativos a la familia.

EL RESPETO A LAS OPINIONES DEL NIÑO (art. 12)

El derecho a ser escuchado en las instituciones y los servicios de atención a la infancia

- Establecer mecanismos de resolución de conflictos entre iguales en los centros educativos que necesariamente impliquen la participación de los niños.
- Escuchar a los niños a la hora de investigar conflictos en los centros educativos.

- Establecer un procedimiento de queja para todos los niños y jóvenes que viven en centros que asegure que sus demandas y quejas son escuchadas y que reciben una respuesta adecuada.

- Asegurar que los niños tutelados por la Administración, pero sobre todo los adolescentes, son escuchados para elaborar la propuesta de recurso de protección más adecuada.

- Escuchar a los niños en cualquier situación de presunto maltrato por parte de un trabajador o educador del centro o por conflictos entre iguales.

- Respetar las decisiones que los niños y jóvenes tomen en las asambleas de los centros, mediante procedimientos de respuesta formal a sus demandas, observando la regularidad de las asambleas y dando respuesta adecuada a las quejas y sugerencias que surjan.

- Escuchar la opinión y las preferencias de los niños y jóvenes en la toma de decisiones sobre las actividades extraescolares que harán durante el curso escolar o durante los periodos de vacaciones.

Escucha en los procedimientos judiciales de separaciones y divorcios de parejas con hijos

- Desarrollar mecanismos para determinar la madurez de los niños, más allá de su edad, para que puedan ser escuchados y tenidos debidamente en cuenta en procesos de conflictos familiares.

- Establecer mecanismos flexibles y adecuados a los niños (conversaciones informales, charlas, etc.) para que los niños puedan expresar sus opiniones en situaciones de conflictos familiares.

- Asegurar la correcta formación de los profesionales que deben desempeñar la función de escuchar a los niños en situaciones de conflictos familiares.

Información y escucha de los menores extranjeros no acompañados en el proceso de determinación de la edad

- Asegurar que los menores extranjeros no acompañados sean informados de todo el proceso y el expediente de forma clara, con la ayuda de intérpretes si es necesario, y que sus opiniones sean escuchadas y tenidas en cuenta.

LAS OBLIGACIONES COMUNES DE LOS PADRES Y LA ASISTENCIA DEL ESTADO EN EL DESARROLLO DEL NIÑO (art. 18)

El apoyo y el acompañamiento a las familias por parte de la Administración

- Incrementar el apoyo económico a las familias (como, por ejemplo, en ayudas por niño a cargo, en becas por estudio o de comedor, en ayudas para actividades extraescolares, en ayudas para niños con discapacidad, etc.), de acuerdo con sus necesidades y no sólo de acuerdo con criterios de disponibilidad presupuestaria.
- Ampliar y diversificar los servicios de apoyo a la familia en la crianza y educación de los niños, mediante plazas en guarderías, creación de centros abiertos y espacios familiares, escuelas de padres y madres, ludotecas especializadas, etc.
- Extender la atención al desarrollo primario y a la salud mental de los niños, según las necesidades detectadas, a través de los centros de salud mental infantojuvenil (CSMIJ) o los centros de desarrollo y atención precoz (CDIAP).
- Ampliar el apoyo y el acompañamiento que se da a las familias de los niños tutelados por la Administración.
- Fortalecer el apoyo y acompañamiento a las familias acogedoras de niños tutelados por la Administración pública.

Servicios dirigidos a garantizar los derechos de los niños en caso de separaciones conflictivas

- Potenciar mecanismos de mediación para que se tienda a facilitar los pactos y la comunicación entre los miembros de la pareja en interés superior de los niños y adolescentes afectados.
- Crear canales y circuitos de escucha de los niños y niñas para que sean tenidos en cuenta cuando un análisis individual indique que son capaces de formarse un juicio propio.
- Asegurar la formación de los profesionales que trabajan con los niños, de forma que tengan las herramientas adecuadas para evaluar individualmente su capacidad, y que los procedimientos y los espacios sean accesibles y adecuados a los niños.

- Desarrollar la supervisión y el seguimiento periódico de los servicios de puntos de encuentro, con la finalidad de asegurar un trabajo que garantice el interés superior de los niños y adolescentes.

EL DERECHO A LA PROTECCIÓN CONTRA TODA FORMA DE VIOLENCIA (art. 19)

La detección, prevención e intervención en caso de maltratos

- Establecer la coordinación y el trabajo en red entre los diferentes equipos y servicios del territorio mediante la elaboración y aprobación de protocolos territoriales.
- Adoptar protocolos bilaterales de actuación en casos de maltratos infantiles entre departamentos y servicios en la línea del Protocolo clínico-asistencial y en coherencia con el Protocolo marco de 2006. En este sentido, se constata el retraso del protocolo con el Departamento de Enseñanza.
- Crear mesas sectoriales de atención a la infancia, en las que participen representantes de todos los servicios que trabajan con los niños del territorio, tal y como establece la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los Derechos y las Oportunidades en la Infancia y la Adolescencia.
- Ofrecer formación especializada sobre las situaciones de maltrato y de desprotección infantil a los equipos y profesionales de los servicios de atención social primaria, de atención básica de salud, de los centros escolares y de los servicios educativos y de ocio, para asegurar la detección del maltrato infantil y el inicio de las actuaciones para proteger a los niños que lo sufren.

- Establecer mecanismos para asegurar la respuesta adecuada de la Administración a las situaciones que requieren una protección inmediata, mediante personal altamente especializado y un dispositivo de abordaje que incluya la capacidad de decidir medidas y asignación de recursos en casos de urgencia.

La protección contra los maltratos en el ámbito escolar

- Adoptar las medidas para prevenir las situaciones de acoso escolar y afrontarlas de forma inmediata, poniendo a disposición de los centros los medios necesarios para atender las situaciones de riesgo de acoso escolar.

- Fomentar la formación de los profesionales y una supervisión adecuada por parte de la Inspección educativa.
- Promover la comunicación y la colaboración familia-escuela para prevenir este tipo de situaciones y mejorar su abordaje.
- Fomentar la participación y la escucha del alumnado, de forma que en el aula se discutan y se trabajen las normas básicas de convivencia y se intenten fijar democráticamente y en términos sencillos y claros.
- Promover medidas de mediación y asesoramiento entre iguales, ante casos de acoso entre compañeros.
- Garantizar el apoyo, la escucha, la protección y la seguridad de la víctima de forma inmediata.
- Intervenir paralelamente con los alumnos acosadores.
- Evaluar de forma constante la eficacia de las actuaciones llevadas a cabo y del éxito en la resolución de la situación y hacer el seguimiento de las medidas de alejamiento o de traslado de centro.

EL NIÑO PRIVADO DEL ENTORNO FAMILIAR (art. 20)

Recursos del sistema de protección

- Continuar con la política de incremento de las plazas residenciales hasta un número que permita disponer de un excedente de plazas libres suficiente para dotar al sistema de la flexibilidad necesaria en la asignación de plazas en función de las necesidades de los niños.

Circuitos de atención y de protección y situaciones de limbo legal de los menores extranjeros no acompañados

- Tener en cuenta la edad que consta en la documentación legal del joven siempre y cuando no pueda acreditarse legalmente una mayoría de edad o siempre y cuando esta documentación no sea invalidada.
- Practicar las pruebas médicas sólo a jóvenes indocumentados o a jóvenes sobre los cuales no haya ningún indicio de su minoría de edad y asegurar que los jóvenes convenientemente documentados no sean expulsados por la DGAIA, mientras no tengan una nueva documentación en

regla que acredite legalmente su mayoría de edad.

- Garantizar de forma inmediata la atención de los jóvenes sobre los cuales haya indicios de minoría de edad.
- Asumir la tutela legal inmediata de los jóvenes con independencia de la investigación de información que la DGAIA lleve a cabo y de la permanencia o no en el futuro de estos jóvenes en el sistema de protección, de forma que la fase de estudio no comporte, en la práctica, meses de privación de acceso a los recursos socio-educativos y a la formación prelaboral y ocupacional.
- Promover una actuación institucional integrada y coordinada hacia estos jóvenes extranjeros no acompañados, para evitar que queden fuera de la red de atención a la infancia y de la red de adultos.

El uso de los espacios de detención de menores para la custodia de menores del sistema de protección

- Habilitar un nuevo espacio de espera adecuado para la atención de los menores de protección diferente al ubicado actualmente en las dependencias de la Ciudad de la Justicia.
- Revisar los circuitos de atención de los niños huidos de centros de protección, a fin de promover que sean recogidos por educadores de los centros y de evitar que tengan que entrar en el espacio de detención.

- Revisar la atención a los menores de reforma (y actualmente también a los menores de protección) en el espacio de detención, entre otros, en cuanto a la calidad de las comidas y las condiciones de las celdas.

- Intensificar los esfuerzos para reducir el tiempo de estancia de los menores de reforma (y actualmente también de los menores de protección) en este espacio.

- Garantizar la dotación de personal del espacio de detención y su formación especializada en materia de infancia.

Las condiciones de los centros: infraestructura, dotación de recursos y composición

- Continuar con la política de incremento de las plazas residenciales hasta un número que permita disponer de un excedente de plazas

libres suficiente para dotar al sistema de la flexibilidad necesaria en la asignación de plazas en función de las necesidades de los niños.

- Crear más centros residenciales de acción educativa intensiva, de forma territorializada y que incluyan centros específicos para chicas.
- Aumentar las plazas de centros residenciales que atienden a niños con discapacidades y de centros terapéuticos para niños con problemas de salud mental.
- Aumentar el número de centros residenciales de acción educativa con el objetivo de reducir su dimensión y acercar el modelo de centro a un hogar con un aforo máximo de acogida de veinte niños.
- Garantizar la existencia de ratios adecuadas de educadores por el número de niños acogidos en centros y asegurar la rápida sustitución de las bajas de personal.
- Regular detalladamente los derechos de los niños en centros en una norma jurídica de alcance general y también reglamentar los aspectos del funcionamiento de los centros que pueden comportar una limitación de estos derechos.

La promoción del acogimiento familiar

- Continuar con la política de promoción del aumento de las familias acogedoras con el objetivo de alcanzar un número que se adecue a las directrices internacionales y a la normativa vigente.
- Extender el plan de profesionalización de familias acogedoras.
- Promover los acogimientos de urgencia y de diagnóstico, y que se establezca un protocolo entre la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia y el Instituto Catalán del Acogimiento y la Adopción que asegure las buenas prácticas en los procesos de traspaso de un niño de una familia acogedora de urgencia y de diagnóstico a una familia preadoptiva o a la familia de origen.
- Asegurar la formación técnica específica de los profesionales de las instituciones colaboradoras de integración familiar (ICIF) y garantizar la supervisión técnica e institucional de las ICIF en los casos de recién nacidos que tienen que cambiar de familia de acogida.

Salida del sistema protector de los niños y de los adolescentes tutelados por la Administración

- Mantener y ampliar las actuaciones de acompañamiento en la transición a la mayoría de edad de los jóvenes que han sido tutelados por la Administración y en recursos alternativos a la familia, especialmente los programas relativos a la vivienda.

LA ADOPCIÓN (art. 21)

- Mejorar la calidad de intervención de las ICIF en los estudios de idoneidad y adoptar medidas para supervisar su actuación.
- Fomentar el recurso específico posadoptivo, de acuerdo con el interés superior de los niños y adolescentes adoptados.
- Potenciar el trabajo en red para que, desde un punto de vista transversal y preventivo, se trabaje con las escuelas, los pediatras, los CSMIJ, los CDIAP, etc., a fin de intercambiar información y tener el máximo conocimiento de la complejidad de la adopción y de las necesidades que pueden presentar los niños adoptados.
- Evitar el alargamiento de los acogimientos de urgencia y de diagnóstico por falta de propuesta. Priorizar los estudios de estos niños para que tengan una propuesta lo antes posible.
- En el caso de que la propuesta sea de acogimiento preadoptivo, siempre y cuando la decisión esté fundamentada en un trabajo técnico riguroso, completo y exhaustivo, es conveniente acordarlo, cuanto antes mejor, como medida de protección del niño o adolescente.

EL DERECHO A UN EXAMEN PERIÓDICO DEL TRATAMIENTO (art. 25)

- Implantar (por parte de la DGAIA) las medidas administrativas necesarias para asegurar la revisión periódica de todos los niños y adolescentes que están bajo la tutela de la Administración, cualquiera que sea el recurso en el que estén: centro residencial, centro de acogida, familia acogedora, propuesta de adopción, etc.
- Garantizar la suficiencia de recursos humanos de los EAIA, las ICIF, los EFI y los equipos educativos para llevar a cabo las revisiones periódicas de la situación de los niños y de los adolescentes que

han sido separados de su familia, teniendo en cuenta que hay que revalorizar cuál es la situación personal de cada niño y cuál ha sido la evolución del entorno familiar, para hacer una nueva propuesta o bien justificar con informes técnicos argumentados la continuidad de la medida y del recurso.

- Garantizar la suficiencia de recursos humanos para cumplir la revisión periódica rigurosa de todos los niños y adolescentes que reciben tratamientos en el ámbito de la salud, de la salud mental, de estimulación del desarrollo, que están ingresados en centros terapéuticos, que tienen necesidades educativas especiales o que tienen asignado un centro de educación especial, etc.

- Adoptar medidas para asegurar la formación especializada de las personas que tienen el encargo de hacer la revisión de las situaciones personales y familiares de los niños y de los adolescentes en el sistema de protección, con la intervención de la DGAIA, en los procesos de selección de los profesionales de los equipos educativos de centros y de los EAIA, y con un incremento de la actuación de supervisión de equipos y de centros.

- Estudiar y regular qué mecanismos son los adecuados para que sea obligada la participación de los niños y de los adolescentes que están en el sistema de protección en la revisión de la medida, el recurso y el régimen de visitas con padres y otros familiares.

- Estudiar y regular (por parte del Departamento de Enseñanza) cuáles son los mecanismos adecuados para que sea obligada la participación de los alumnos en los centros escolares, durante toda la educación obligatoria, de forma que se asegure la escucha directa en la forma más adecuada a su edad y sus circunstancias, respecto del recurso educativo y de los apoyos educativos que reciben.

LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA DE MENORES (art. 40)

Trato a los menores y los jóvenes en centros de justicia juvenil

- Adoptar medidas para asegurar la participación de los menores en la aplicación del sistema de justicia juvenil y en el funcionamiento de los centros, su derecho a ser escuchados, y que sus opiniones se tengan en cuenta en todos los aspectos y los procedimientos de este sistema, especialmente en las quejas referidas al trato que reciben en los centros.

La ocupación de los centros de justicia juvenil

- Tomar medidas correctoras que permitan adecuar las plazas dotadas disponibles a la demanda de medidas de internamiento, de forma que se garantice no sólo el cumplimiento de los programas de tratamiento sino la atención individualizada a cada interno.

Respeto de los derechos de los menores procesados, especialmente el derecho a la intimidad. SAVRY

- Reconsiderar la aplicación del SAVRY en la fase del procedimiento en que no haya recaído sentencia judicial, puesto que no existe ningún requisito legal para hacerlo y no está establecida judicialmente la comisión del delito o la falta.

- Revisar la aplicación del programa SAVRY, en el sentido de asegurar el cumplimiento del principio de mínima intervención y el del interés superior del niño en cada caso concreto, de forma que se excluya el planteamiento obligatorio de cuestiones que afecten a la intimidad de los menores y sus familias para asegurar que la información solicitada en cada caso sea estrictamente la necesaria para informar sobre el menor con el que se interviene.

- Asegurar en todo momento que el menor es informado sobre las preguntas que se incluyen en el cuestionario, su libertad para responderlas y los posibles usos que se den a la información que proporcione.

- Primar el interés de los menores objeto de intervención en las medidas que se adopten en la elaboración de estudios y de valoraciones por parte del Departamento, entre los que está el protocolo SAVRY.

LOS DERECHOS DEL NIÑO CON DISCAPACIDAD (art. 23)

- Adoptar medidas para que cualquier servicio, institución o programa sea accesible a los niños y adolescentes con discapacidad, en todos los ámbitos de la vida cotidiana: educación, tiempo libre, transporte, juego, etc. Las medidas deberían incluir la formación y la sensibilización sobre los derechos de los niños con discapacidad, sobre el derecho al máximo desarrollo, el derecho a la vida normalizada y

a la inclusión social; así como los mecanismos de apoyo que se requieran en cada caso.

- Asegurar la inspección y evaluación de los servicios que atienden a niños y adolescentes con discapacidad y de los tratamientos que reciben, desde la perspectiva de su derecho al máximo desarrollo y no en función de las necesidades organizativas.

- Garantizar la atención de los niños en los CDIAP hasta los seis años, siempre y cuando sea necesario para su desarrollo, y mantener la frecuencia de esta atención, teniendo como prioridad el derecho del niño al desarrollo, y no la presión y la demanda asistenciales.

- Crear unidades funcionales de atención a los niños con discapacidad, formadas por equipos de atención primaria de salud, servicio de pediatría hospitalaria, CDIAP y GSMIJ, con un modelo organizativo de puerta de entrada única, compartiendo profesionales, un referente de caso, guías clínicas y formación.

- Establecer mecanismos de cooperación con las entidades y las organizaciones no gubernamentales más relevantes en el ámbito de los niños con discapacidad para trabajar conjuntamente en interés de la persona con discapacidad.

- Impulsar y finalizar la reconversión de los CEE en proveedores de recursos, herramienta que se considera imprescindible para la educación inclusiva efectiva de los alumnos con discapacidad en la escuela ordinaria.

- Estudiar cuáles son las ratios adecuadas para la atención de los alumnos con discapacidad en régimen de educación inclusiva y las necesidades de apoyo en el aula, y aplicarlas.

- Tomar medidas para asegurar la formación de los docentes en la atención de los alumnos con discapacidades y con necesidades educativas especiales, para que el alumnado reciba la atención individualizada y especializada que necesita.

- Crear las unidades de apoyo a la educación especial en los centros donde se necesiten, de acuerdo con un estudio de necesidades de cada centro y no en función de las necesidades de una zona territorial ni de la disponibilidad presupuestaria.

- Posibilitar el acceso a la atención de logopedia a los alumnos con discapacidad siempre y cuando la valoración del EAP lo recomiende para su aprendizaje.

- Avanzar en las adaptaciones de las pruebas PAU para los alumnos con dislexia, ampliando las ya existentes a través de tribunales específicos para la corrección en todo el territorio catalán, y a través de modificaciones en la metodología del examen, con el apoyo de ordenadores y otras herramientas probadas como útiles en otros países y comunidades autónomas, y reguladas como tales.

LA SALUD Y LOS SERVICIOS SANITARIOS (art. 24)

- Aplicar todas las medidas necesarias para reducir los plazos de las listas de espera para acceder a las intervenciones quirúrgicas, las visitas a los especialistas o a algunas pruebas médicas.

- Ampliar las prestaciones bucodentales en la cartera de servicios odontológicos.

- Regular el derecho a la prestación de farmacia gratuita.

- Crear plazas residenciales públicas para pacientes menores de edad con problemas de salud mental (por ejemplo, trastorno mixto).

- Crear los centros de día o rehabilitación para adolescentes con problemas de salud mental previstos en el Plan director de salud mental y adicciones.

- Asegurar que la formación de los profesionales que trabajan en las USEE para atender a jóvenes con trastornos mentales y de conducta graves es la adecuada de acuerdo con sus necesidades.

EL DERECHO DEL NIÑO A UN NIVEL DE VIDA ADECUADO (art. 27)

Condiciones materiales de vida y responsabilidad de las administraciones públicas

- Dedicar un mayor esfuerzo a la hora de mejorar los niveles de cobertura de las políticas de transferencias económicas y de las políticas de provisión de servicios.

Políticas de lucha contra la pobreza infantil y medidas de apoyo a la familia

- Evitar que las restricciones presupuestarias en contextos de contención del gasto afecten al ámbito de la infancia.
- Aumentar la inversión en políticas dirigidas a la infancia para combatir la pobreza infantil, sobre todo en contextos de crisis y de mayor precariedad económica.
- Establecer umbrales de renta familiar a partir de los cuales todas las solicitudes de ayuda económica sean concedidas, independientemente de la demanda existente, para asegurar que las ayudas económicas son concedidas de acuerdo con las necesidades de las familias y no en función de las necesidades de otras familias ni de las partidas presupuestarias.

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN (art. 28 y 29)

Distribución equilibrada del alumnado en el sistema educativo y admisión en condiciones de igualdad

- Aprovechar los instrumentos que ofrece la normativa vigente (o implantar nuevos) para ordenar el procedimiento de admisión de alumnado, de forma que se desarrolle en igualdad de oportunidades, y para combatir la segregación escolar.
- Dimensionar la reserva de plazas al volumen de alumnado con necesidades educativas específicas presente en cada zona de escolarización.
- Desarrollar políticas proactivas de acompañamiento del alumnado con necesidades educativas específicas entre centros para garantizar su una escolarización equilibrada, y hacer un esfuerzo de detección de estas necesidades educativas desde valoraciones técnicamente fundamentadas, pero no restrictivas.
- Desarrollar el artículo 48.1 de la Ley 12/2009, del 10 de julio, de Educación, sobre el establecimiento territorial de la proporción máxima de alumnos con necesidades educativas específicas que pueden ser escolarizados en cada centro.
- Gestionar adecuadamente la matrícula fuera de plazo y evitar que escuelas con elevados niveles de concentración de alumnado con necesidades educativas específicas vean incrementada su complejidad educativa.

- Evitar desequilibrios entre centros en cuanto a la calidad de las condiciones infraestructurales, a la calidad de sus proyectos educativos y a la diversificación de los servicios escolares disponibles, etc.
- Combatir los procesos de segregación escolar causados por los déficits de gratuidad real de la escolarización en numerosos centros concertados.
- Estudiar el impacto de la programación de la oferta de las SES sobre la segregación escolar en los municipios que tienen también institutos, y adoptar medidas, a fin de consolidar su oferta y hacerla atractiva para el alumnado y sus familias.
- Suprimir el nuevo criterio complementario para el alumnado que haya tenido el padre, la madre, los tutores o los hermanos escolarizados en el centro para el que se presenta la solicitud para resolver situaciones de empate en el proceso de preinscripción y matrícula del alumnado en los centros educativos para el curso 2012/2013.

- Estudiar la conveniencia de mantener el criterio complementario de tener una enfermedad crónica del alumno o alumna en la regulación del proceso de admisión y, en el supuesto de que se mantenga, delimitar claramente las patologías que deben ser objeto de discriminación positiva y en qué condiciones.
- Incorporar en la normativa que regula la admisión de alumnado el reconocimiento del derecho a la prioridad en el acceso de los niños en situación de desamparo.
- Garantizar la implicación de las administraciones educativa y locales a la hora de combatir los fraudes, sobre todo en los datos padronales, en el proceso de admisión.

La gratuidad de la educación

- Desplegar un sistema de becas para el estudio en las enseñanzas obligatorias y no obligatorias que reduzca los costes directos e indirectos de la escolarización, y que evite las desigualdades económicas en el acceso y en el mantenimiento del alumnado socialmente menos favorecido en el sistema educativo.
- Garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la gratuidad de la enseñanza y en igualdad de oportunidades del alumnado escolarizado en el sector privado concertado, especialmente de

aquél con dificultades para sufragar los costes de acceso a las actividades complementarias y a las ofertas de enseñanzas no obligatorias.

- Ampliar la convocatoria de subvenciones para la financiación de actividades complementarias del alumnado con necesidades educativas específicas.
- Mejorar la provisión presupuestaria destinada a la provisión de los servicios de transporte y comedor escolar, y especialmente evitar las reducciones por parte del Departamento de Enseñanza de la financiación de las ayudas de comedor escolar experimentadas en el curso 2010/2011.
- Modificar los decretos que regulan los servicios de transporte y comedor escolar e incorporar criterios de distancia geográfica y de renta para determinar la provisión obligatoria y gratuita de estos servicios.
- Garantizar que la reducción de recursos económicos, materiales o humanos de los centros escolares no afecta negativamente a la calidad y la equidad de la atención educativa del alumnado, especialmente del alumnado con necesidades educativas específicas.
- Intensificar las políticas de mejora del éxito escolar a escala local y combatir la presencia de importantes desigualdades territoriales en cuanto a la capacidad del territorio de ofrecer medidas de acompañamiento a la escolaridad.
- Fomentar la coordinación entre servicios educativos y servicios sociales, fundamental para la igualdad de oportunidades en la educación.

Accesibilidad para todo el mundo a la educación no obligatoria

- Promover la creación de plazas públicas de escuelas infantiles, especialmente en los municipios y barrios con más dificultades sociales, e intensificar las políticas de accesibilidad económica a la oferta para las familias con menos recursos económicos.
- Desarrollar normativas de admisión de alumnado a la educación infantil de primer ciclo a escala local que no sean discriminatorias en el acceso para determinados grupos sociales.

- Garantizar que la aplicación de criterios de racionalidad económica en la programación de la enseñanza no dañe la igualdad de oportunidades en educación, y que esta programación no reproduzca desigualdades sociales.

- Intensificar el esfuerzo para el desarrollo de la formación profesional y combatir las desigualdades territoriales en la provisión de la oferta.

- Promover la creación de oferta de programas de cualificación profesional inicial.

Inclusión escolar

- Ver las recomendaciones correspondientes al artículo 23, sobre los derechos del niño con discapacidad.

Convivencia en los centros escolares

- Difundir entre los profesionales de los centros el ordenamiento jurídico que regula los derechos y deberes del alumnado y promover que los centros escolares, en caso de sanción sobre conductas del alumnado perjudiciales para la convivencia del centro, inicien los procedimientos previstos en este ordenamiento.

- Fomentar la vinculación de las sanciones con el proceso educativo del alumnado y aplicar medidas de privación de asistencia a clase sólo en casos excepcionales.

EL DERECHO AL OCIO (art. 31)

- Asegurar la participación de los niños socialmente menos favorecidos (con recursos económicos precarios, con discapacidad, etc.) en condiciones de igualdad, con las mismas oportunidades de ocio que los otros niños, para conseguir su máxima integración y desarrollo.

- Promover la regulación de las condiciones de seguridad en los parques infantiles, parques de aventura y otros espacios de ocio sin pernoctación dirigidos a niños y adolescentes.

- Asegurar la igualdad en el acceso a las colonias y salidas escolares de todos los alumnos.

ANEXO

1. CONSEJO ASESOR JOVEN.	147
2. PROYECTO ENYA (EUROPEAN NETWORK OF YOUTH ADVISORS)	150
3. ACTIVIDADES DE DIFUSIÓN	150
4. VISITAS A CENTROS EDUCATIVOS Y RECURSOS RESIDENCIALES DE NIÑOS Y DE JÓVENES	152

1. Consejo Asesor Joven

Historia

El Consejo Asesor Joven del Síndic de Greuges nació en el curso 2007/2008 con el fin de debatir y escuchar la opinión de los jóvenes sobre diferentes cuestiones que afectan a los derechos de los niños y jóvenes. Con esta iniciativa, el Síndic se proponía incorporar la perspectiva de los adolescentes en la orientación de las actuaciones que lleva a cabo la institución.

Los primeros tres años de existencia, el Consejo Asesor Joven se reunía cuatro veces al año en horario no lectivo, estaba formado por catorce chicos y chicas de catorce y quince años, procedentes de diferentes municipios de Cataluña. La elección de los municipios y de los centros se hizo teniendo en cuenta la titularidad del centro y la composición social, tanto del centro como de su entorno. La voluntad principal era alcanzar la máxima representatividad y heterogeneidad posibles.

Al final de cada curso escolar, los contenidos y temas tratados en el Consejo Asesor Joven se presentaban en una reunión conjunta con la Comisión del Síndic de Greuges en la sede del Parlamento de Cataluña.

Cuarta edición del Consejo Asesor Joven (Curso 2010/2011)

Durante el curso 2010/2011, con la experiencia previa de los anteriores cursos, se han introducido cambios, tanto en la composición como en el funcionamiento del Consejo Asesor Joven. En lo que concierne a la estructura, se han incorporado nuevos centros hasta llegar a los dieciocho participantes del Consejo, siempre intentando mantener el equilibrio entre chicos y chicas, orígenes sociales y procedencia territorial.

Los centros educativos que han participado en la cuarta edición del Consejo Asesor Joven han sido:

- Escola Cintra (Barcelona)
- Institut Miquel Tarradell (Barcelona)
- Institut de Sant Andreu (Barcelona)

- Escola Sant Ignasi - Sarrià (Barcelona)
- UEC Casal dels Infants (Barcelona)
- Institut Escola Industrial (Sabadell)
- Institut Baix Camp (Reus)
- Institut La Segarra (Cervera)
- SES de Salt (Salt)

Este curso presentaba novedades respecto al funcionamiento de los anteriores cursos, y se pasó de cuatro sesiones del Consejo a cinco sesiones durante el curso escolar, además de una visita previa de un miembro del equipo de infancia del Síndic a todos los centros educativos que participan en el Consejo para explicar y difundir la Convención sobre los derechos de los niños y la labor del Síndic en la defensa de los derechos.

Los temas tratados durante las sesiones del Consejo Asesor Joven han sido:

- **Primera sesión:** Bienvenida por parte del Síndic – Debate general en torno a los derechos de los niños
- **Segunda y tercera sesión:** El derecho a la educación – sus implicaciones, los límites, las carencias y el papel de la Administración pública.

El objetivo de la segunda y de la tercera sesión era que los jóvenes y los asesores del Síndic explorasen conjuntamente el derecho a la educación, sus implicaciones, sus límites y las dificultades para lograr la igualdad de oportunidades para todos a los niños. Asimismo, se planteó el debate en torno al papel de la Administración pública en relación con este derecho. ¿Cuáles eran los límites de su actuación, si los había? ¿Qué debía hacer la Administración para que se lograra la igualdad de oportunidades de todos los niños y jóvenes?

- **Cuarta sesión:** La pobreza infantil y sus consecuencias en la vida de los niños y adolescentes.

En el marco del trabajo que estaba elaborando el Área de Infancia sobre la pobreza infantil se quiso conocer la opinión y las reflexiones de los miembros del Consejo. En este sentido, la cuarta sesión tenía como objetivo explorar las posibles vulneraciones de derecho asociadas a la pobreza infantil e intentar identificar, a criterio de los jóvenes asesores, cuáles son los ámbitos principales de la vida de los niños que pueden verse afectados por esta situación socio-económica. Al final de la sesión, los jóvenes asesores elaboraron un documento con sus propias conclusiones, que se reproduce parcialmente a continuación.

Conclusiones elaboradas por los miembros del Consejo Asesor Joven del Síndic de Greuges sobre la sesión cuarta destinada a la pobreza infantil: principales dificultades que los niños en situación de pobreza pueden experimentar ¹

“En el **ámbito social** fue donde se encontraron más carencias, se encontró sobre todo que a menudo no se goza de bienestar emocional, hay más problemas, y muchas veces son provenientes de conflictos con la familia. Además, tampoco se goza de este bienestar si alguien se ve obligado a trabajar o abandonar los estudios para ayudar económicamente. Otro tema sería la imagen, y es que la imagen que uno tiene de uno mismo a menudo será negativa y eso comportará un déficit de autoestima inmenso. Más carencias en este ámbito serían la falta de dinero para realizar actividades de ocio, que pueden comportar una situación de frustración a los niños por no poder hacer lo mismo que sus amigos o compañeros; las relaciones con la gente de la misma clase social, o sea, que exista poca relación entre diferentes clases sociales o las dificultades en las relaciones con las amistades, que pueden llevar a una sensación de desplazamiento.

A partir de estas carencias, se han propuesto diferentes ideas para mejorarlas o combatirlas: potenciar y fomentar la creación de centros de jóvenes por parte de la Administración pública con la finalidad de que se organicen actividades gratuitas para los jóvenes o refuerzos escolares; potenciar el fortalecimiento de centros de jóvenes que ofrezcan un espacio de relación interclasista y gratuito o becado, y promover más las actividades dedicadas a los niños en las fiestas de los pueblos y ciudades.

En cuanto a los conflictos, sobre todo con la familia, se propuso la existencia de un orientador en las escuelas que apoyase y ayudase a los alumnos en estos casos y la promoción de actividades interfamiliares, terapias familiares y servicios sociales para resolver estos conflictos. Para ayudar a obtener el bienestar emocional y la autoestima que muchos no tienen, se podría ayudar con la mediación, el apoyo psicológico, la concienciación por parte los niños de que un compañero necesita su ayuda, ya que muchas veces no es que no la quieran dar, sino que no se dan cuenta de que los demás la necesitan; y contactar con tutores o gente que haya pasado

por la misma situación, a fin de darse cuenta de que uno no está nunca solo y que siempre hay gente que quiere ayudar.

Las actividades de ocio son tal vez las que ayudan más a la cohesión entre las personas y fomentarlas sería una gran solución: incentivar las actividades lúdicas como el teatro, Internet, centros de jóvenes, academias de idiomas o centros de deporte. Por lo tanto, podría haber ayudas económicas para incentivar todas estas actividades.

En cuanto al **ámbito educativo**, se llegó a la conclusión, sobre todo, que o bien muchos alumnos no podían estudiar lo suficiente porque se veían obligados a dejar los estudios o bien tenían muchas dificultades a la hora de adquirir material escolar para acceder a las actividades extraescolares o complementarias o para pagar al profesorado de refuerzo que se necesite.

A partir de estas carencias, se propuso promocionar la socialización de los libros de texto a los centros educativos, reforzar las becas para actividades extraescolares o complementarias (deportes, refuerzo escolar o idiomas), para poder ir a las excursiones y colonias, así como becas para ayudar a pagar el transporte y el comedor. En este último caso, además de las becas para el comedor, también se propuso ofrecer la posibilidad de llevarse la comida de casa y crear unas cantinas donde nadie se vea obligado a pagar el servicio de comedor.

Por otra parte, cuando el déficit es básicamente el abandono de los estudios podrían fomentarse más las bibliotecas y las becas de estudios, sobre todo, y aumentar la oferta formativa más adaptada a las necesidades de todos los grupos sociales. Y ahora que muchos centros han incorporado el sistema educativo 1x1, las ayudas para comprar los ordenadores, del todo necesarios para estudiar, tienen que ser muy activas.

Finalmente, en cuanto al **ámbito de la salud**, las carencias son muy claras: existen muchas dificultades para acceder a algunos servicios que no están cubiertos por la Seguridad Social, como pueden ser las ortodoncias o los tratamientos que se deben ir pagando constantemente y, además, hay mucha dificultad de acceso a terapias en el caso de necesitar asistencia psicológica por la saturación de la red pública de salud mental.

¹ Fragmento extraído del documento original escrito por los jóvenes.

También se sufre mucho por la mala nutrición de los niños con pobreza infantil, ya que puede comportar graves consecuencias.

A partir de aquí, se han propuesto la financiación de tratamientos de ortodoncia por parte de la administración y el de otros tratamientos, como por ejemplo terapias. También deberían incentivarse más los bancos de alimentos, ya que son una muy buena solución para todos aquéllos que sufren por el hecho de no estar bien alimentados”.

- **Quinta sesión:** La participación de los niños y jóvenes – las condiciones que deben cumplir los procesos participativos.

A raíz de la solicitud del Consejo de Europa a la institución del Síndic de Greuges sobre el borrador de la Recomendación general sobre el derecho a ser escuchado de los niños y jóvenes, y ante la solicitud explícita de incluir la visión de niños y jóvenes en estos comentarios, la quinta sesión del Consejo Asesor Joven se dedicó al derecho de participación de niños y jóvenes. En este sentido, se hizo un debate extenso sobre los principios que los procesos de participación debían seguir y de cuáles eran las medidas que los gobiernos y las administraciones públicas tenían que aplicar para asegurar la participación eficaz y significativa de los niños y jóvenes. A continuación, se exponen las principales reflexiones que aparecieron.

Conclusiones elaboradas por los miembros del Consejo Asesor Joven del Síndic de Greuges sobre la sesión quinta destinada al derecho del niño a la participación ²

“El Consejo Asesor Joven, después de una sesión de reflexión en torno al derecho a la participación de los niños y jóvenes, consideramos que los principios básicos y clave que hay que tener en cuenta cuando los niños y jóvenes participan en procesos de toma de decisiones son:

- No debe existir límite de edad. Sin embargo, es necesario que las decisiones que deben tomarse y los temas a tratar se adecuen a las capacidades y al desarrollo de las personas participantes.

- Es preciso que los procesos estén adaptados para asegurar la participación de personas con necesidades especiales.

- Debe haber información clara antes, durante y después del proceso. Es preciso que los niños y jóvenes estén informados, pero a la vez que se les ofrezca información.

- Es necesario que [el espacio de participación] sea próximo o accesible al lugar donde viven las personas. Hay que asegurar que las personas podrán acceder con facilidad. En el supuesto de que no sea posible, sería necesario buscar mecanismos alternativos para asegurar su accesibilidad (p.ex. Internet)

- [Los espacios de participación] no pueden discriminar a nadie por origen, lengua, religión, sexo, edad, condición social, etc.

- Es preciso que los espacios de participación sean respetuosos y todo el mundo pueda dar su opinión.

En este sentido, creemos que el Gobierno y los ayuntamientos deben aplicar ciertas medidas para proteger y promover la participación de los niños y jóvenes. Asimismo, deben crear espacios de participación adecuados.

a) Para proteger el derecho de participación de niños y jóvenes, los gobiernos pueden asegurar que los niños y jóvenes son escuchados y que sus opiniones se tienen en cuenta si:

- se permite el voto a partir de los dieciséis años en las elecciones municipales;

- se permite que haya más representantes de los estudiantes en los consejos escolares.

b) Para promover la participación, los gobiernos pueden asegurar que los niños conocen y entienden su derecho a participar en las decisiones que los afectan si:

- se realizan acciones destinadas a asegurar que los niños y jóvenes están informados con relación a su derecho a participar;

- se crean “asesores escolares” que pidan la opinión a los alumnos sobre las posibles mejoras en su municipio;

- se promueven encuentros juveniles que

² Fragmento extraído del documento original escrito por los jóvenes.

favorezcan la discusión y el debate de los temas que los interesen;

- se trabaja por la creación de programas de televisión que favorezcan la participación de los jóvenes y que sean atractivos;
- se llevan a cabo campañas de publicidad con relación al derecho a la participación;
- se dan charlas en las escuelas o espacios con niños y jóvenes.

c) Para crear espacios de participación, pensamos que una de las áreas en que es más importante la participación de los niños y jóvenes es la educación.

Además, creemos que el Gobierno puede asegurar que los niños participen si:

- se promueven actividades de tiempo libre en las ciudades con participación de los niños y jóvenes en la definición/preparación de estas actividades;
- se hacen cuestionarios a los jóvenes, en que se les pregunta la opinión en temas específicos;
- se crean consejos de niños y jóvenes en todos los ayuntamientos y son órganos reales de participación con una incidencia clara en la vida pública de los municipios."

2. Proyecto ENYA (European Network of Youth Advisors)

El proyecto ENYA fue una iniciativa de la Red Europea de Defensores y de los Niños (ENOC), que se definió en la primera reunión de los coordinadores del proyecto ENYA en París, los días 26 y 27 de febrero de 2010.

El objetivo principal del proyecto ENYA, en su fase piloto, era vincular a los niños y jóvenes en el trabajo de ENOC y darles la oportunidad de ser escuchados como voz europea.

Para lograr este objetivo principal, se estableció un foro virtual en el que se plantearon cuatro temas de discusión y debate: educación, violencia, Internet y privacidad, y salud. En este foro, se pedía a los jóvenes miembros de los *youth pannels* (consejos asesores jóvenes) de los países miembros de ENOC que expresasen sus opiniones y sus propuestas o recomendaciones en los diferentes temas de debate.

Los resultados de estas discusiones se trabajaron a lo largo del año 2010 y se plantearon en la Reunión Anual de ENOC, que tuvo lugar durante los días 7 al 9 de octubre de 2010 en Estrasburgo. En esta reunión, aparte de las reuniones específicas de la red ENOC, se realizó una sesión conjunta entre los defensores de los niños y jóvenes representantes de los consejos asesores jóvenes participantes en el proyecto ENYA, que presentaron las conclusiones de los debates del foro en línea.

Por parte del Consejo Asesor Joven del Síndic de Greuges participaron Georgina Terribas, alumna del instituto La Segarra de Cervera, y Maria Solaguren-Beascoa, alumna de la escuela Sant Ignasi-Sarrià de Barcelona.

ENOC (European Network of Ombudspersons for Children)

ENOC es una asociación formada por instituciones independientes de defensa de los derechos de los niños. Fue fundada en el año 1997 y actualmente son miembros treinta y siete instituciones de veintinueve estados.

Su labor es facilitar la promoción y protección de los derechos de los niños establecidos por la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Niños, apoyar a los colectivos de defensa de los derechos de los niños, compartir informaciones y estrategias entre los estados miembros, y promover el desarrollo de oficinas de ombudsman para niños, ya sea independientes o ya sea integradas en instituciones de defensa de los derechos humanos.

3. Actividades de difusión

Por otra parte, el Área de Infancia ha sido activa en actividades de difusión, tanto de la institución del Síndic de Greuges como de la Convención sobre los derechos de los niños.

De cara al curso 2011/2012, se ha iniciado una colaboración con los Servicios Educativos del Parlamento, que permitirá incrementar las actividades de difusión de la institución y de la Convención sobre los Derechos de los Niños.

3.1. Sesiones informativas en los centros

En primer lugar, cabe destacar las visitas que se han hecho a centros que lo han solicitado. En estos casos, una persona del Área de Infancia se ha desplazado a las aulas de los centros educativos correspondientes y ha hecho sesiones (in)formativas sobre la Convención sobre los derechos de los niños y sobre el papel del Síndic en la defensa de estos derechos.

Número de centros visitados 10

Número de sesiones realizadas (Grupos-aula) 29

Las sesiones en los centros tienen una duración aproximada de 60 minutos, se realizan con un grupo-aula y consisten en diferentes actividades de reflexión y debate entre los chicos y la persona que facilita la sesión. Los objetivos principales de la sesión son:

- que los jóvenes y niños conozcan los derechos de los niños y la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas;
- que los jóvenes y niños se familiaricen con los mecanismos de defensa de sus derechos, como, por ejemplo, el Síndic de Greuges.

3.2. Sesiones informativas en la sede del Síndic

Continuando con la labor que se ha realizado desde hace años, se ha continuado recibiendo a centros educativos que querían visitar la sede de la institución. Estas sesiones informativas se han hecho conjuntamente con el Área de Comunicación de la institución.

Los centros que han visitado la institución durante el curso 2010/2011 han sido:

- Escola CIM de Terrassa
- Institut Bernat el Ferrer de Molins de Rei
- Escola La Salle Comtal de Barcelona
- SES Bisaura de Sant Quirze de Besora

3.3. Elaboración de material didáctico para los centros educativos

El Síndic, en el año 2008 editó el programa educativo ¡CUANDO NO HAY DERECHO, EL SÍNDIC CONTIGO!, con el objetivo de darse a conocer entre el alumnado y el profesorado como una institución de defensa de los derechos de las personas en Cataluña. El objetivo final era acercar la institución a los niños y jóvenes para conocer de primera mano las situaciones, los conflictos y las preocupaciones que les afectan y para hacer la institución más accesible a sus necesidades.

El material educativo fue enviado a todos los centros educativos (de primaria y secundaria) de Cataluña, y mantiene una versión en línea en la página web de niños de la institución.

Por otra parte, el Área de Infancia, junto con el Área de Comunicación, y con la colaboración de los Servicios Educativos del Parlamento de Cataluña, ha elaborado un webquest sobre el Síndic de Greuges, su labor y la relación que mantiene con el Parlamento.

Un webquest es una actividad didáctica basada en el desarrollo de las competencias básicas, en el que se propone al alumno llevar a cabo una investigación guiada sobre un tema específico utilizando fundamentalmente recursos de Internet ya preseleccionados, y de transformar posteriormente la información en un trabajo personal a través de un proceso de análisis, síntesis y evaluación.³

El webquest estará disponible en línea en las páginas web del Parlamento de Cataluña y el defensor de los niños del Síndic de Greuges.

3.4. Día Universal de los Derechos de los Niños

El día 20 de noviembre de 2010, el Área de Infancia participó en la Fiesta de la Infancia, que organizaron en el parque de la Ciutadella de Barcelona diferentes entidades vinculadas al mundo de la infancia, junto con el Ayuntamiento de Barcelona, para conmemorar el 21º aniversario

³ TERM CAT. Extracto del acta del Consejo Supervisor núm. 489 (14 de mayo de 2009).

de la Convención sobre los derechos de los niños.

Los objetivos de la Fiesta eran sensibilizar sobre los derechos de los niños y la necesidad de respetarlos y garantizarlos, dar a conocer las vulneraciones de los derechos, tanto en Barcelona como en el mundo, y hacer pública la labor educativa que se lleva a cabo desde las instituciones y las entidades.

La conmemoración se presentó en forma de gincana, como si se tratase de una aventura de los derechos. Los niños tenían que recorrer diez pruebas y también tenían la oportunidad de expresar su opinión en un onceavo espacio, donde recibían información sobre como denunciar la vulneración de sus derechos.

El Síndic de Greuges instaló un stand en la fiesta donde se ofrecía información a los niños y los jóvenes sobre la labor que cumple esta institución y sobre la manera de poner-se en contacto e, incluso, se ofrecía la posibilidad de redactar o dibujar la queja o consulta *in situ*.

4. Visitas a centros educativos y recursos residenciales de niños y de jóvenes

El Síndic y el Área de Infancia han visitado durante los años 2010 y 2011 diferentes centros educativos y centros residenciales para niños y jóvenes.

Estas visitas se realizan para conocer los recursos y detectar posibles carencias, así como para dar a conocer la institución del Síndic de Greuges, la figura de la adjunta para la defensa de los derechos de los niños y adolescentes, y la labor de defensa de derechos de los niños que llevan a cabo.

Los centros que se han visitado durante este periodo han sido:

Centros residenciales de acción educativa	CRAE Vilana Residència Maternal Antaviana CRAE Salt CRAE Casa Sant Josep
Centros residenciales de educación intensiva	CREI El Guaret
Centros de acogida	CA La Ribera CA Llar Garbí CA Llar Llevant CA Mare de Déu de la Mercè CA La Misericòrdia
Escuelas	Escola El Margalló (Vilanova i la Geltrú) Escola L'Arjau (Vilanova i la Geltrú) Escola La Farga (Salt) Escola El Gornal (l'Hospitalet de Llobregat) Escola Miguel Hernández (Badalona) Escola Aiguadora – ZER El Solsonès (Navès)
Institutos / Secciones de instituto	SES de Salt INS Llobregat (l'Hospitalet de Llobregat) INS Eugeni d'Ors (Badalona)

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya
Passeig Lluís Companys, 7
08003 Barcelona
Tel 933 018 075 Fax 933 013 187
sindic@sindic.cat
www.sindic.cat

