



INFORME SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO DICIEMBRE 2012

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

INFORME
SOBRE LOS
DERECHOS
DEL NIÑO
DICIEMBRE 2012

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya

1ª edición: Diciembre de 2012

Informe sobre los derechos de los niños diciembre 2012

ISSN: 2014-7899

Depósito legal:

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 SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO	9
1. EL INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO (ART. 3)	13
1.1. La regulación de los servicios de atención a los niños de cero a tres años	13
2. DERECHO DEL NIÑO A SER ESCUCHADO (ART. 12)	16
2.1. Incumplimientos del derecho del niño a ser escuchado	16
2.2. La escucha de los niños en el sistema de protección como base para adoptar las medidas que les afecten	18
II. DERECHOS DE PROTECCIÓN DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO	21
1. DERECHO A TENER UN CONTACTO REGULAR CON LOS PADRES (ART. 9)	25
1.1. Derecho del niño a tener relación y contacto regular con los padres respecto de los que está separado	25
2. OBLIGACIONES COMUNES DE LOS PADRES Y ASISTENCIA DEL ESTADO EN EL DESARROLLO DEL NIÑO (ART. 18)	28
2.1. Carencias específicas en el apoyo y acompañamiento por parte de los servicios sociales de atención primaria	28
3. PROTECCIÓN CONTRA TODA FORMA DE VIOLENCIA (ART. 19)	34
3.1. Protocolo marco de actuaciones en casos de abusos sexuales y otros maltratos graves a menores	34
3.2. Situaciones de maltrato derivado de las separaciones conflictivas de pareja	36
4. NIÑOS PRIVADOS DEL ENTORNO FAMILIAR (ART. 20) Y DERECHO A UN EXAMEN PERIÓDICO DEL TRATAMIENTO (ART. 25)	42
4.1. Reducción de ingresos en centros e incremento de familias extensas: algunas reflexiones ...	42
4.2. Recursos alternativos al núcleo familiar: la recuperación y rehabilitación del niño y adolescente en el sistema de protección	43
4.3. Salida del sistema protector de los niños y de los adolescentes tutelados por la Administración y acompañamiento en la transición a la mayoría de edad	46
5. LA ADOPCIÓN (ART. 21)	50
5.1. Estudio de valoración de la idoneidad de los adoptantes	50
5.2. Seguimiento post-adoptivo	51
6. NIÑOS REFUGIADOS O SOLICITANTES DE ASILO Y MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS (ART. 22)	54
6.1. Proceso de determinación de la edad de los menores extranjeros inmigrantes no acompañados ...	54
III. DERECHOS DE PROVISIÓN DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO	59
1. DERECHOS DE LOS NIÑOS CON DISCAPACIDAD (ART. 23)	63
1.1. Dificultades de los niños con discapacidad en el ámbito educativo	64
1.2. Dificultades en el ámbito del ocio educativo	67
2. LA SALUD Y LOS SERVICIOS SANITARIOS (ART. 24)	69
2.1. Acceso de los niños y de los adolescentes a los servicios de salud de atención primaria y especializada	70
2.2. La atención de la salud mental de los niños y de los adolescentes	72
2.3. Los centros terapéuticos para adolescentes con problemas de salud mental grave o de adicción a drogas	74

3. DERECHO A UN NIVEL DE VIDA ADECUADO (ART. 27)	81
3.1. Garantía del derecho a un nivel de vida adecuado	81
3.2. Insuficiencia de las transferencias económicas destinadas a la lucha contra la pobreza infantil	82
3.3. Incidencia de los problemas de gestión de las prestaciones económicas en las situaciones de pobreza infantil	84
4. DERECHO A LA EDUCACIÓN (ART. 28 Y 29)	87
4.1. Distribución equilibrada del alumnado en el sistema educativo y admisión en condiciones de igualdad	88
4.2. La gratuidad de la educación	94
4.3. La educación en condiciones de calidad	97
4.4. Accesibilidad generalizada a la educación no obligatoria	103
4.5. Convivencia en los centros escolares	105
4.6. La autonomía de los centros y los derechos del alumnado	108
5. DERECHO AL JUEGO, AL DESCANSO Y A LAS ACTIVIDADES RECREATIVAS Y CULTURALES (ART. 31)	114
5.1. Reconocimiento del derecho del niño al ocio	114
5.2. Fomento de la accesibilidad económica a las actividades de ocio educativo	114
6. TORTURA, TRATOS DEGRADANTES, PRIVACIÓN DE LIBERTAD Y ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA DE MENORES (ART. 37 Y 40)	117
6.1. Actuaciones policiales con relación a los niños y espacios de detención	118
6.2. La regulación y la aplicación del régimen sancionador a los niños y adolescentes	120
6.3. El cierre de centros de justicia juvenil	121
IV. RECOMENDACIONES	125
V. SEGUIMIENTO	139
ANEXO	155

I. INTRODUCCIÓN

1. Introducción

El Informe sobre los derechos del niño 2012 da cumplimiento al artículo 29.2 de la Ley de los Derechos y Oportunidades en la Infancia y la Adolescencia, que prevé 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 Catalunya en relación con los derechos establecidos por la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño y la legislación relativa a infancia y adolescencia.

Esta misión del Síndic abarca tanto la tramitación de quejas como la apertura de actuaciones de oficio ante posibles vulneraciones de derechos de los niños, así como las visitas a los equipamientos y las entrevistas con equipos de profesionales, los responsables administrativos o entidades de atención y de protección de la infancia.

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, de acuerdo con la Convención y el principio del interés superior del niño, como principio que, de forma transversal, debe

fundamentar todas las actuaciones en relación con los niños. Como novedad, este año se han incorporado las observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño, de noviembre de 2010, que complementan el texto de la Convención como parámetro para la misión del Síndic. Así, en cada apartado del informe, se han reproducido las observaciones del Comité de Derechos del niño que hacen referencia al derecho objeto de análisis. Asimismo, dada la transversalidad de algunos principios y derechos, el Informe destaca la interconexión de los diferentes derechos y las vulneraciones que se producen de los mismos.

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 en relación con la promoción y difusión de los derechos de los niños. En especial, se explican las actividades del Consejo Asesor Joven, órgano de asesoramiento y de participación del Síndic en materia de los derechos de los niños, que se ha ido consolidando en la institución, y la participación del Síndic en la Red Europea de Defensores de los Derechos de los Niños. También se da cuenta de las visitas efectuadas a centros y equipamientos de atención y de protección de la infancia.

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

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

1. EL INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO (ART. 3)	13
1.1. La regulación de los servicios de atención a los niños de cero a tres años . . .	13
2. DERECHO DEL NIÑO A SER ESCUCHADO (ART. 12)	16
2.1. Incumplimientos del derecho del niño a ser escuchado	16
2.2. La escucha de los niños en el sistema de protección como base para adoptar las medidas que les afecten.	18

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 miembros 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 miembros 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.

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

En el Informe sobre los derechos del niño 2011, el Síndic ya destacó la necesidad de que los servicios que atienden de manera continuada a niños, especialmente de edades tempranas, cumplan determinadas condiciones mínimas de calidad en lo que concierne a la atención educativa (ratios, calificación de profesionales, características del proyecto educativo, etc.) y que estas condiciones estén convenientemente reguladas por norma.

La Convención sobre los derechos del niño establece el deber de las administraciones públicas de regular los servicios que atienden a niños y de asegurar que estos servicios cumplan las normas establecidas por medio de su supervisión (art. 3.3). Asimismo, la Ley orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación, prevé que los servicios que atienden de manera regular a niños menores de seis años deben estar sujetos al principio de autorización administrativa (art. 24.2). La aprobación 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 posteriormente

del Decreto 94/2009, de 9 de junio, por el que se regulan las ludotecas, ha contribuido a este objetivo. Sin embargo, aún hay servicios que continúan funcionando de manera análoga a parvularios o ludotecas, sin estar autorizados como tales y sin tener garantizadas determinadas condiciones mínimas.

Existen supuestos de disfunciones importantes en el funcionamiento de servicios llamados jardines de infancia

Por una parte, la derogación en el año 2006 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, ha propiciado que estos centros no autorizados como guarderías o ludotecas queden sin regulación, sólo sujetos a licencia municipal, sin ningún tipo de supervisión de la calidad de la atención educativa que los niños reciben.

Y, de la otra, la aplicación del Decreto 282/2006, por el que se regulan el primer ciclo de la educación infantil y los requisitos de los centros, y del Decreto 94/2009, por el que se regulan las ludotecas, ha protegido la denominación de parvulario y guardería o de ludoteca, respectivamente, y ha favorecido que numerosos servicios hayan pasado formalmente a ser considerados como tales, pero no ha evitado los procesos de “huida” del marco normativo de algunos otros servicios, que han mantenido el mismo tipo de funcionamiento (servicio educativo de atención regular sin el acompañamiento presencial de la persona legalmente responsable, por ejemplo) bajo otras denominaciones diferentes a la de parvulario o ludoteca (espacios infantiles, etc.).

Es precisa una nueva regulación de los servicios de atención a los niños que funcionan actualmente sin autorización

En su actuación, el Síndic ha detectado algunos supuestos de disfunciones importantes en el funcionamiento de servicios llamados guardería, en los que se ha constatado un peligro para los niños usuarios del servicio,

debido al mal estado de las instalaciones y otras carencias como, por ejemplo, la falta de personal y la falta de titulación de las personas que atienden a los niños.

En algún supuesto, estos establecimientos llegan a funcionar sin ningún tipo de licencia y, ante estas situaciones, también se ha observado una actitud excesivamente pasiva por parte de la Administración local. Así, en un supuesto concreto, a pesar de existir una orden de precinto por parte del ayuntamiento confirmada por sentencia judicial, la Administración continuaba permitiendo la actividad hasta la resolución del recurso. Dada la obligación de la Administración de adoptar una actitud activa en la protección de los niños y de asegurar que se cumplen las normas que regulan los servicios que los atienden, el ayuntamiento no debería haber tolerado el funcionamiento de esta actividad como guardería mientras el Tribunal no resolvía, y si el titular no cesaba de forma voluntaria, debería haber llevado a cabo la ejecución subsidiaria, al margen de la imposición de la sanción económica que correspondiese.

Los requisitos previstos para otorgar una licencia de actividad no garantizan la calidad de las condiciones de atención a la infancia

En definitiva, el Síndic ha vuelto a señalar la necesidad de una nueva regulación, como mínimo, de los servicios que funcionan actualmente sin esta autorización, que no sólo debe servir para establecer estas condiciones de atención de los niños, sino que también debe servir para aclarar las responsabilidades competenciales entre administraciones en cuanto a la supervisión del cumplimiento de la normativa vigente, especialmente importante en los casos de denuncia por funcionamiento irregular o no adecuado. De hecho, la experiencia de esta institución constata la tendencia del

Departamento de Enseñanza a no inspeccionar los centros que no funcionan bajo su autorización administrativa, aunque funcionen de manera análoga, y también la tendencia del Departamento de Bienestar Social y Familia a no supervisar los servicios infantiles que hayan quedado excluidos del procedimiento de acreditación de las ludotecas. Este mismo departamento ha informado al Síndic que los servicios no autorizados como parvularios o ludotecas deben limitarse a cumplir lo que establezca la licencia de actividad que hayan obtenido para desarrollar su actividad.

Los requisitos previstos para otorgar una licencia de actividad no garantizan la calidad de las condiciones de atención a la infancia, más allá de los aspectos relacionados con las condiciones de seguridad, ambientales, de salud pública, entre otros, de competencia municipal. Y, por otra parte, los ayuntamientos tienen competencia para autorizar el tipo de uso de un establecimiento por medio de la licencia municipal, supervisar que se cumplen los requerimientos normativos establecidos e incluso regular criterios objetivos que formen parte de su ámbito competencial. En cambio, los ayuntamientos no fijan requisitos para ejercer una actividad determinada, como por ejemplo la atención a la infancia, sobre cuya regulación no tienen competencias.

La Ley 12/2009, de 10 de julio, de educación, y la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, otorgan este papel regulador de los servicios educativos de atención a la infancia, fundamentalmente, al Departamento de Enseñanza, como departamento competente en materia de educación, que regula, entre otros aspectos, los requisitos que tienen que cumplir los centros educativos (art. 158 de la Ley 12/2009), y al Departamento de Bienestar Social y Familia, como departamento competente en infancia y adolescencia, que establece directrices y procedimientos generales de actuación de los servicios especializados de atención a los niños y los adolescentes (art. 22 de la Ley 14/2010).

PRINCIPALES RECOMENDACIONES SOBRE EL INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO

Interés superior del niño

Todos los organismos competentes en materia de infancia deberían:

- Garantizar que el interés superior del niño es el principio inspirador de las decisiones y las actuaciones adoptadas por las instituciones públicas o privadas encargadas de protegerlo y de asistirlo o por la autoridad judicial o administrativa, de acuerdo con el artículo 5.3 de la Ley 14/2010, del 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia.

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

Los departamentos de Enseñanza y de Bienestar Social y Familia deberían:

- Fijar una nueva regulación que incluya los servicios de atención a la primera infancia que funcionan de manera análoga a parvularios y ludotecas sin autorización administrativa y que contemple tanto las condiciones de calidad de la atención a los niños como las responsabilidades competenciales de las diversas administraciones que los deben supervisar.

2. El derecho del niño a ser escuchado (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.

Recomendación del Comité de los Derechos del Niño al Estado

El Comité recomienda al Estado parte que prosiga e intensifique su labor para aplicar plenamente el artículo 12 de la Convención y promueva el debido respeto por las opiniones del niño a cualquier edad en los procedimientos administrativos y judiciales, como las vistas que se celebren sobre su custodia y las causas sobre inmigración, así como en la sociedad en general. También le recomienda que promueva la participación del niño, facilite el ejercicio efectivo de ese derecho y vele por que se tengan debidamente en cuenta sus opiniones en todos los asuntos que le conciernen en la familia, la escuela y otros entornos, como la comunidad, la formulación de políticas nacionales, así como en la aplicación y evaluación de planes, programas y políticas. El Comité recomienda al Estado parte que tenga en cuenta su Observación general número 12 sobre el derecho del niño a ser escuchado (CRC/C/CG/12), aprobada en 2009.

2.1. Incumplimientos del derecho del niño a ser escuchado

El derecho de los niños a ser escuchados y tenidos en cuenta constituye uno de los cuatro principios generales de la Convención, junto con el derecho a la no-discriminación, el derecho a la vida y al desarrollo, y la consideración del interés superior del niño como eje rector a la hora de tomar decisiones que le afecten.

El artículo 5.4 de la Convención establece que para determinar el interés superior del niño o el adolescente deben atenderse sus necesidades y

derechos, y deben tenerse en cuenta su opinión, sus anhelos y sus aspiraciones, así como su individualidad dentro del marco familiar y social.

Muy vinculados al artículo 12 de la Convención, están los derechos a la libertad de expresión, de pensamiento, de conciencia y religión, de libertad de asociación y de acceder a la información (art. 13-17).

En la legislación catalana, la Ley 14/2010, de los Derechos y las Oportunidades en la Infancia y la Adolescencia, incorpora, en su capítulo II, el derecho del niño a ser escuchado como principio rector. Concretamente, su artículo 7 prevé que “los niños y adolescentes, de acuerdo con sus capacidades evolutivas y con las competencias alcanzadas, y en cualquier caso a partir de doce años, deben ser escuchados tanto en el ámbito familiar, escolar y social como en los procedimientos administrativos o judiciales en que se encuentren directamente implicados y que conduzcan a una decisión que afecte a su entorno personal, familiar, social o patrimonial”.

Este artículo también añade que “los niños y los adolescentes pueden manifestar su opinión por sí mismos o mediante la persona que designen” y que en el ejercicio del derecho de ser escuchado “deben respetarse las condiciones de discreción, intimidad, seguridad, recepción de apoyo, libertad y adecuación de la situación”.

En este sentido, el artículo 211-6.2 del Libro Segundo del Código Civil de Cataluña prevé que “el menor de edad, de acuerdo con su edad y capacidad natural y, en todo caso, si ha cumplido doce años, tiene derecho a ser informado y escuchado antes de que se tome una decisión que afecte directamente a su esfera personal o patrimonial”.

Es preciso potenciar los procesos para que los niños y adolescentes sean escuchados con garantías

Con todo, el hecho de que la normativa prevea la edad de los doce años no debe interpretarse como edad obligatoria para ejercer el derecho a ser escuchado, ya que cabe recordar que el artículo 12 de la Convención no limita el derecho a ser escuchado a ninguna edad.

En cuanto a los procedimientos de rupturas conflictivas de pareja cuando hay hijos en común, las opiniones de los niños deben tenerse en cuenta cuando un análisis individual indique que son capaces de formarse un juicio propio.

El Libro Segundo del Código Civil de Cataluña, relativo a la persona y la familia, en su artículo 233-11, determina que en caso de discrepancia entre los padres a la hora de atribuir el régimen y la forma del ejercicio de la custodia de los niños uno de los elementos que debe tener en cuenta el juez es la opinión de los hijos.

En los casos conflictivos de separación y divorcio, los hijos de la relación se ven claramente afectados por las decisiones de los tribunales. Cuestiones como, por ejemplo, con quién y dónde vivirán habitualmente, o bien la frecuencia y la forma de la relación que tendrán con su padre y/o madre las determina el juez.

Es necesario garantizar las condiciones adecuadas para que los niños puedan ser escuchados y expresar sus opiniones libremente

El Síndic recibe un número importante de quejas referidas a graves situaciones de niños o adolescentes, durante o después de la ruptura conflictiva de sus padres. Se trata de situaciones de sufrimiento 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 e 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 de acuerdo con el interés superior de los niños y adolescentes.

Asimismo, es necesario potenciar los procesos que impliquen escuchar a niños y adolescentes con garantías, puesto que de la tramitación de muchas de las quejas relativas a separaciones y divorcios conflictivos se desprende que escuchar a los niños y adolescentes no es una práctica tan frecuente como sería exigible.

Sobre la forma de hacer estas exploraciones, el juez debe garantizar que el niño pueda ser escuchado en condiciones idóneas para la salvaguardia de sus intereses, y debe solicitar, cuando sea necesario, el auxilio de especialistas.

El Informe sobre los derechos del niño 2011 ya señalaba que el Síndic había recomendado que para la buena aplicación del artículo 12 es importante velar por la formación de todos los profesionales que trabajan con los niños, de forma que se evalúe individualmente su capacidad, y para que los procedimientos y los espacios sean accesibles y adecuados a los niños. 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.

Así, en casos de rupturas conflictivas de pareja, primeramente se debería velar para que se informase a los niños y adolescentes y se les explicase con un lenguaje comprensible las posibles decisiones judiciales que pueden adoptarse y sus consecuencias. Y, posteriormente, deberían garantizarse las condiciones adecuadas para que los niños pudiesen ser escuchados y expresar sus opiniones libremente, sin presión de ningún tipo ni manipulaciones.

Se debe evitar la confrontación visual del niño con la persona imputada en procedimientos penales

En los procedimientos en los que se resuelve la separación del niño de su familia, el artículo 106.4 de la Ley 14/2010, de los Derechos y las Oportunidades en la Infancia y la Adolescencia, prevé que “los equipos técnicos, en su intervención durante el proceso de estudio y evaluación, deben escuchar al adolescente, y al niño si tiene suficiente conocimiento”. Previamente, también durante la intervención de los servicios sociales, el artículo 103.5 de la Ley 14/2010 determina que “antes de firmar el compromiso socioeducativo con los progenitores o, en su caso, con los titulares de la tutela o de la guarda, debe haberse escuchado al adolescente, en cualquier caso, y al niño, si tiene suficiente conocimiento”.

La Ley establece, en su artículo 117, que hay que informar al niño y al adolescente “sobre su situación personal, las medidas adoptadas y las actuaciones que hay que seguir, su duración y contenido, de cuáles son sus derechos y de los órganos e instituciones a los que pueden dirigirse para defender sus derechos. Esta información debe ser comprensible, adecuada a sus condiciones y continua durante todo el proceso de intervención”.

También se prevé que la resolución de desamparo y todas las resoluciones sobre medidas de protección que afecten a los mayores de doce años les sean notificadas y tengan la posibilidad de impugnarlas.

En cuanto al procedimiento penal, es preciso evitar la confrontación visual del niño o adolescente con la persona imputada, con la posibilidad de que esta declaración se realice ante expertos y que se acuerde su grabación o que se realice por videoconferencia u otro sistema que permita la comunicación bidireccional y simultánea de la imagen.

Con todo, para posibilitar que las declaraciones puedan hacerse en estas condiciones técnicas y para evitar dobles exploraciones es necesario que se cuente con los medios materiales adecuados.

Sobre esta cuestión, cabe señalar que el artículo 87.3 de la Ley 14/2010, de los Derechos y las Oportunidades en la Infancia y la Adolescencia, prevé que la Administración de la Generalitat “debe poner los medios necesarios para que las declaraciones que los niños o adolescentes, víctimas de maltratos físicos, psíquicos o sexuales, efectúen en el marco de un procedimiento penal puedan llevarse a cabo evitando la confrontación visual con la persona imputada y con la intervención del personal técnico que transmita las preguntas formuladas, asegurando la práctica de la prueba anticipada establecida por la Ley de Enjuiciamiento Criminal y la recogida de esta prueba por medios que permitan su reproducción audiovisual posterior”.

Finalmente, cabe recordar la importancia del papel de la Fiscalía, como garante del interés superior de los niños y adolescentes en los procesos judiciales que les afecten. En este sentido, la Circular 3/2009, sobre protección de los menores víctimas y testigos de la Fiscalía General del Estado, establece directrices a los fiscales para que actúen con la máxima

sensibilidad y apliquen rigurosamente todas las medidas que arbitra el ordenamiento jurídico para la salvaguardia de los intereses de los niños víctimas y testigos.

2.2. Escuchar a los niños en el sistema de protección como base para adoptar las medidas que les afectan

En la intervención de protección cabe tener en cuenta que el beneficiario de la actuación que se lleva a cabo es el niño. Es en quien recae la medida de protección que debe adoptar la Administración, que tiene la responsabilidad pública de protegerlo, a pesar de que en el entorno de este niño también hay otras personas afectadas por la medida que tienen derechos y que intervienen en los diferentes procesos y decisiones que se adoptan.

Por esta razón, hay que escuchar a los niños, y hacerlo a través de las todas las formas posibles y adaptadas a su idiosincrasia. Esta reflexión hay que hacerla en todas las decisiones que les afectan. Eso es lo que debería determinar cualquier adopción de medida y de resolución administrativa. Sin embargo, el Síndic detecta situaciones en las que la Administración actúa excesivamente condicionada por las presiones de los adultos o en que no se da la importancia debida a las señales que parten de los niños o en las que se busca información objetiva, cuando lo más relevante es la manifestación de sufrimiento de los niños.

Se debe escuchar los niños a través de todas las formas posibles y adaptadas a su idiosincrasia

Así, el Síndic ha tenido conocimiento de casos como el de una niña acogida por unos abuelos, la cual, a raíz de las pernoctaciones con los otros abuelos, después de más de dos años de visitas y salidas, manifestó signos como son: mordiscos a los demás y a sí misma, enuresis, pesadillas, agresividad, alteración nerviosa, entre otros; síntomas que duraban días. Estas alteraciones no sólo habían sido observadas por la abuela acogedora, sino también por el parvulario, que refería lloros continuados, agresiones a compañeros, estado nervioso y alterado, rechazo a ser tocada, justamente los días posteriores a las pernoctaciones

con los otros abuelos. Finalmente, se propuso el cese temporal de las pernoctaciones, pero la EAIA consideraba que no disponía de suficiente información, que no tenía información objetiva y que no conocía los motivos del malestar.

En estos casos, el Síndic de Greuges ha sugerido que se valoren los signos de sufrimiento emocional del niño con un análisis riguroso de su situación personal y que se adopte el régimen de visitas y salidas desde la perspectiva de lo que le es más beneficioso, priorizándolo por encima de cualquier otro interés, ya que la ampliación de las visitas a menudo se

hace por las reiteradas demandas de los familiares, pero sin valorar el impacto en el niño.

Es preciso valorar los signos de sufrimiento emocional del niño en un análisis riguroso de su situación personal

Por ello, cabe insistir en la importancia de escuchar a los niños por encima de otros factores e informaciones y en la necesidad de que se lleve a cabo siempre y de forma adecuada a las características del niño.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES SOBRE EL DERECHO A SER ESCUCHADO

Ser escuchados en casos de separaciones conflictivas

Todos los organismos competentes en materia de infancia deberían:

- Garantizar la formación especializada de jueces, fiscales y abogados para asegurar que se respetan los procesos de escucha de niños y adolescentes.
- Asegurar el conocimiento de jueces, fiscales y abogados de la figura de la mediación, a fin de extender su práctica con el objetivo de preservar la comunicación entre las partes, en interés superior de los niños y adolescentes implicados en la ruptura conflictiva de sus padres.

Ser escuchados en el sistema de protección como base para adoptar las medidas que los afectan

El Departamento de Bienestar y Familia tendría que:

- Establecer mecanismos para asegurar que los niños y adolescentes tutelados por la Administración son escuchados, tanto de manera directa como indirecta, a fin de hacer un análisis riguroso de su situación personal y de plantear la propuesta de medida de protección más adecuada, y también el régimen de visitas y salidas desde la perspectiva de lo que les resulte más beneficioso y priorizándolo por encima de cualquier otro interés.

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

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

1. DERECHO A TENER UN CONTACTO REGULAR CON LOS PADRES (ART. 9) . . .	25
1.1. Derecho del niño a tener relación y contacto regular con los padres respecto de los que está separado	25
2. OBLIGACIONES COMUNES DE LOS PADRES Y ASISTENCIA DEL ESTADO EN EL DESARROLLO DEL NIÑO (ART. 18)	28
2.1. Carencias específicas en el apoyo y el acompañamiento por parte de los servicios sociales de atención primaria.	28
2.1.1. El apoyo comunitario a los padres como prevención de las situaciones de riesgo de los niños	28
2.1.2. Las ayudas económicas. La consideración de la pobreza como riesgo social. .	29
2.1.3. Las situaciones de riesgo y de riesgo grave	32
3. PROTECCIÓN CONTRA TODA FORMA DE VIOLENCIA (ART. 19)	34
3.1. Protocolo marco de actuaciones en casos de abusos sexuales y otros maltratos graves a menores	34
3.2. Situaciones de maltrato infantil derivado de las separaciones conflictivas de pareja	36
3.2.1. El niño en el proceso de ruptura: intervención de los diferentes agentes. . . .	36
3.2.2. Afectación de la situación escolar de los niños.	37
4. NIÑOS PRIVADOS DEL ENTORNO FAMILIAR Y EL DERECHO A UN EXAMEN PERIÓDICO DEL TRATAMIENTO (ART. 20 Y 25)	42
4.1. Reducción de ingresos en centros e incremento de familias extensas: algunas reflexiones	42
4.2. Recursos alternativos al núcleo familiar: la recuperación y rehabilitación del niño y adolescente en el sistema de protección	43
4.3. Salida del sistema protector de los niños y de los adolescentes tutelados por la Administración y acompañamiento en la transición a la mayoría de edad . .	46

5. LA ADOPCIÓN (ART. 21)50

5.1. Estudio de valoración de la idoneidad de los adoptantes50

5.2. Seguimiento postadoptivo51

6. NIÑOS REFUGIADOS O SOLICITANTES DE ASILO Y MENORES
EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS (ART. 22)54

6.1. Proceso de determinación de la edad de los menores extranjeros
no acompañados.....54

1. Derecho a tener un contacto regular con los padres (art. 9)

1. Los estados miembros velarán por que el niño no sea separado de sus padres contra su voluntad, salvo cuando las autoridades competentes, de acuerdo con la legislación y los procedimientos aplicables, decidan que esta separación es necesaria para el interés primordial del niño. Esta decisión puede ser necesaria en casos especiales, como cuando los padres maltratan o abandonan al niño o cuando los padres viven separados y debe tomarse una decisión sobre el lugar de residencia del niño.

2. En cualquier procedimiento relativo al párrafo 1, todas las partes interesadas deben tener la oportunidad de participar en el mismo y de dar a conocer su opinión.

3. Los estados miembros deben respetar el derecho del niño separado de uno de sus padres o de ambos de tener relaciones personales y contacto directo con los dos regularmente, excepto si lo anterior va contra su interés primordial.

4. Cuando esta separación sea el resultado de una medida tomada por un estado miembro, como la detención, el aprisionamiento, el exilio, la deportación o la muerte (incluida la muerte por cualquier causa mientras la persona esté bajo la custodia del Estado), de uno de los padres del niño o de ambos, o del niño, el Estado miembro, cuando sea requerido, debe dar la información esencial sobre el lugar donde se encuentran el miembro o los miembros ausentes de la familia al niño, a los padres o, si conviene, a otro miembro de la familia, salvo que con ello el niño pudiera resultar perjudicado. Además, los estados miembros deben asegurarse de que la presentación de esta petición no comporte consecuencias adversas para la persona o las personas implicadas.

1.1. Derecho del niño a tener relación y contacto regular con los padres respecto de los que está separado

El artículo 9.3 de la Convención sobre los derechos del niño establece que “los estados miembros tienen que respetar el derecho del niño separado de uno de sus padres o de ambos a tener relaciones personales y contacto directo con ambos regularmente, excepto si ello va contra su interés primordial”.

La Ley 14/2010 establece que la declaración de desamparo y la adopción posterior de una medida de protección no debe impedir la comu-

nicación, la relación y las visitas del niño o el adolescente con sus familiares, salvo que el interés superior del niño o el adolescente haga aconsejable su limitación o su exclusión” (art. 116.1).

De estas normas, se desprende, claramente y sin matices, el derecho del niño que vive en un centro o en una familia acogedora a ver a sus padres de manera regular. Sólo hay una excepción: que este contacto con los padres le perjudique.

Para conocer si el interés del niño impide disfrutar de este contacto o cuál debe ser su frecuencia y modalidad, es preciso escucharle, de manera directa e indirecta, por medio de la acción educativa y de la exploración psicológica de sus necesidades. Hay profesionales para hacerlo (que deberían ser expertos en conocer el mundo interno de los niños) que conforman los equipos educativos de centro, los equipos de atención a la infancia y la adolescencia, y los equipos de las instituciones colaboradoras de integración familiar (ICIF).

Pese a que la mayoría de niños y de adolescentes bajo la tutela de la Administración ven respetado este derecho, el Síndic tiene conocimiento de situaciones en que alguna de las partes está disconforme. La información de que dispone la institución respecto del cumplimiento de este derecho de los niños y de los adolescentes tutelados por la Dirección General de Atención a la Infancia y a la Adolescencia (DGAIA) proviene de las quejas recibidas, de las visitas a centros de acogida, centros residenciales de acción educativa y centros de educación intensiva, y de las reuniones con equipos y profesionales del sistema de protección.

De estas fuentes, se desprende que la concreción de visitas de niños tutelados con sus familiares biológicos no siempre se establece teniendo en cuenta el interés superior del niño. Al Síndic llegan quejas de familias que hacen referencia al régimen de visitas que tienen establecido con sus hijos ya que no siempre tiene en cuenta el interés del niño sea por la frecuencia, las condiciones, el espacio o el horario asignado. Así, se observa que los criterios por los que se establecen las visitas de los niños tutelados con los padres responden en más o menos medida a criterios organizativos. El lugar, el horario, la frecuencia y la supervisión están sometidos a menudo a las posibilidades y las limitaciones del centro y de la familia acogedora, pero sobre todo del espacio en que se realizan las visitas: espacios de visitas para niños y adolescentes (EVIA) o punto de encuentro

En este sentido, influye de manera clara la disponibilidad de recursos humanos para supervisar o acompañar. Así, se detectan carencias en la disponibilidad de vehículo y de educadores para acompañar a los niños a las visitas, que se ve afectado por las necesidades de los otros niños de ser acompañados a visitas con la familia o al médico, y por bajas, suplencias o vacaciones.

Es preciso señalar una mejora en el horario del EVIA, que inicialmente tenía una apertura de un sábado de cada dos y entre semana cerraba a las 18.30 horas. Ante esta circunstancia, el Síndic sugirió su revisión ya que no se adecuaba a la vida de los niños, teniendo en cuenta muy especialmente que los niños y los adolescentes tutelados, debido a sus trayectorias, generalmente, sufren retraso escolar, motivo suficiente para evitar que pierdan de manera regular y sostenida horas de escuela. El Departamento de Bienestar Social y Familia ha dado una respuesta positiva a la sugerencia y en el anuncio de licitación del servicio EVIA en la ciudad de Barcelona (DOGC de 15 de marzo de 2012), en su pliego de prescripciones técnicas, se amplía el horario de manera más adecuada al interés y los derechos de los niños.

Las visitas a los niños tutelados de sus familiares no siempre se establecen de acuerdo con el interés superior del niño

Por otro lado, también se observa que los niños y los adolescentes residentes en centros residenciales de acción educativa (CRAE) ven menos limitado su derecho de visitas que los que viven en familias acogedoras. Sin que ésta sea una motivación suficiente para restringir las visitas y los contactos de los niños con los padres, se constata que cuando cambian de recurso a una familia acogedora las visitas a menudo pasan a ser mensuales, mientras que cuando vivían en un centro las tenían semanales o quincenales.

También se observan discrepancias en el posicionamiento del CRAE hacia los padres y las visitas de los niños con ellos. Así, se constata que, con una población de niños similar y de edades parecidas, algunos centros se muestran reticentes a las visitas y no las facilitan. Así pues, hay centros donde no se hacen visi-

tas (todas se hacen en el EVIA o en el punto de encuentro) y otros casos en que todas las visitas se hacen en el centro. Este posicionamiento, que también se refleja en la mayor o menor apertura del centro a los padres y a los familiares, condiciona y limita, a veces, el ejercicio del derecho de comunicación de los niños. Estas discrepancias y este reflejo también se observan con relación al posicionamiento de la ICIF y de la familia acogedora.

Finalmente, también se constata que, a veces, para presionar a los padres en el cumplimiento del plan de mejora elaborado por los equipos de atención a la infancia y la adolescencia (EAIA) se utiliza la revisión o la modificación del régimen de visitas. Por ejemplo, si no se inicia el tratamiento psicológico, se advierte de un posible espaciado de las visitas.

Algunos centros se muestran reticentes a las visitas a los niños con sus familiares

Ante estas situaciones, el Síndic considera que, de acuerdo con el interés superior del niño, y para garantizar el pleno respeto de su derecho a la comunicación con sus padres, los criterios que tendrían que ser determinantes en el ejercicio del derecho de comunicación de los niños y de los adolescentes tutelados con los padres deberían ser únicamente los siguientes:

1. La relación y el vínculo afectivo del niño con sus padres, abuelos y tíos. Es preciso adoptar mecanismos para conocer su alcance y calidad. En los informes enviados por la DGAIA (también, incluso, en algunos informes a propuesta del equipo técnico correspondiente), a menudo no se hace referencia a este factor determinante para el establecimiento del régimen de visitas y salidas. Al contrario, se hace mención al horario del lugar donde se hacen, de la disponibilidad laboral de los acogedores, de las presiones de los padres para una frecuencia más alta o de los acogedores para una frecuencia más baja, etc.

2. La valoración del impacto emocional y psicológico de las visitas y las salidas del niño con los padres, abuelos o tíos. Una observación atenta y especializada por parte del centro o de los acogedores, y una exploración por parte del equipo de atención a la infancia y la adolescencia o del centro de salud mental infantil y juvenil (CSMIJ),

en el caso de que sea atendido, son imprescindibles para la revisión y la modificación del régimen de visitas y salidas.

3. La manifestación del deseo del niño o del adolescente con la escucha adecuada a su edad: directa, en el caso de los niños más mayores y de los adolescentes, e indirecta, en los más pequeños. Comporta respetar la negación del niño o del adolescente, pero con el compromiso de trabajar esta negación.

Finalmente, para garantizar este derecho, dada la multiplicidad de organismos, equipos y profesionales implicados, y la complejidad en la planificación y el desarrollo de las vistas que comporta, es preciso asegurar una efectiva coordinación entre los agentes implicados, a fin de que el establecimiento de las visitas tenga en cuenta el interés superior del niño o adolescente. En este sentido, el Síndic ha recordado la necesidad de que la administración protectora vele por una actuación integrada.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES SOBRE EL DERECHO A TENER CONTACTO REGULAR CON LOS PADRES

El Departamento de Bienestar y Familia debería:

- Consolidar una efectiva coordinación y actuación integrada entre los agentes que intervienen en este ámbito, a fin de que el establecimiento de las visitas tenga en cuenta el interés superior del niño o adolescente, de acuerdo con la valoración de la relación y el vínculo afectivo con los padres, el impacto emocional y psicológico de las visitas, y la atención al deseo manifestado por el niño o adolescente, adecuada a su edad.
- Incrementar la supervisión de los servicios de puntos de encuentro, con la finalidad de asegurar un trabajo de calidad de sus profesionales que garantice el interés superior de los niños y adolescentes.

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

1. Los estados miembro 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 miembro 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.

Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño en el Estado español

El Comité recomienda al Estado que redoble sus esfuerzos para prestar la asistencia adecuada a los padres y los tutores legales en el ejercicio de sus responsabilidades relacionadas con la educación, en particular en familias en situación de crisis a causa de la pobreza, la falta de vivienda o la separación. También le recomienda que vele por que se satisfagan las necesidades de todos los niños y que adopte todas las medidas necesarias para asegurar que ningún grupo de niños vive por debajo del lindar de la pobreza. Igualmente, el Comité recomienda al Estado que refuerce el sistema de prestaciones familiares y por hijo para apoyar a los padres y a los niños en general, y que preste un apoyo adicional a las familias monoparentales, numerosas o desocupadas.

2.1. Carencias específicas en el apoyo y el acompañamiento por parte de los servicios sociales de atención primaria

El artículo 18.2 de la Convención sobre los derechos del niño encuentra su desarrollo en la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia. Así, esta norma establece que “los poderes

públicos deben proporcionar la protección y la asistencia necesarias a las familias para que puedan asumir plenamente sus responsabilidades” (art. 12.2), y también, específicamente, que “los poderes públicos deben adoptar las medidas pertinentes para asegurar que los progenitores o las personas que tengan la tutela o la guarda de niños o adolescentes tengan la oportunidad de ofrecerles el nivel básico de bienestar material que necesitan para un desarrollo integral adecuado. El desarrollo de estas medidas debe establecer los criterios para determinar el nivel básico de bienestar material de los niños y los adolescentes y debe incluir un régimen de ayudas y prestaciones públicas” (art. 41).

Sin embargo, esta intervención preventiva, si bien como responsabilidad corresponde a la Administración autonómica y local, recae fundamentalmente en la Administración local de acuerdo con la normativa aplicable. En un contexto como el actual, de contención del gasto y de financiación insuficiente de las administraciones locales, que no han visto cumplidas las previsiones en recursos humanos y materiales, especialmente de la Ley 14/2010, el Síndic ha detectado que estos servicios se han reducido, tanto en cuanto a ayudas como en algunos servicios específicos de apoyo, situaciones que pueden provocar una reducción de la función preventiva de la desprotección infantil.

2.1.1. El apoyo comunitario a los padres como prevención de las situaciones de riesgo de los niños

El Informe sobre los derechos del niño 2011 dejó constancia del insuficiente apoyo de la Administración a los padres en el cuidado de sus hijos y señalaba la frecuente falta de recursos de los servicios sociales municipales, en quienes recae directamente esta tarea, para darles el apoyo necesario para el cumplimiento de los deberes parentales.

También hacía mención de los programas y de los servicios de apoyo a los padres en determinados municipios y barrios, con una referencia especial a los espacios familiares.

En el periodo transcurrido desde aquel informe, el síndic ha tenido conocimiento de casos en que diversos ayuntamientos han cerrado servicios de este tipo: Badalona cerró el Casal de Padres y Madres y l'Hospitalet cerrará dos de los cuatro espacios familiares de la ciudad.

En el caso de Badalona, padres y madres del casal pidieron la intervención del Síndic. El espacio acogía a niños algunas horas al día, con un máximo de tres días por semana. Trabajaban cuatro profesionales en turnos de mañana y tarde, con la ayuda de voluntarios, y con un coste anual de 54.000 euros. Hacían uso de este espacio familias sin apoyo familiar, padres o madres solos, y padres y madres sin trabajo o con dificultades económicas que no les permitían pagar un parvulario. El espacio les era de gran utilidad y los niños iban contentos. En los tres años y pico de funcionamiento había recibido más de 700 inscripciones de niños.

Los espacios familiares son un ejemplo de lo que establece la Convención como la necesaria ayuda del Estado a los padres en la crianza de los hijos

El Síndic sugirió que se reconsiderase la decisión del Ayuntamiento respecto al cierre del Casal y expuso que este servicio era un ejemplo de lo que la Convención sobre los derechos del niño establece como la necesaria ayuda del Estado a los padres y madres en el cuidado de sus hijos, por el hecho de facilitar a los padres unas horas de respiro para hacer trabajos y gestiones no cotidianas y un espacio adecuado para poder dejar a sus hijos. Asimismo, el tipo de servicios a los cuales se refiere el artículo 18.2 incluye las iniciativas dirigidas a la comunidad, como por ejemplo centros para madres con bebés y niños pequeños, esplais, ludotecas o clubs juveniles y, en este sentido, el casal, como servicio de carácter universal y sin ánimo de lucro, era una garantía de esta responsabilidad del Estado hacia y en interés de los niños.

El Ayuntamiento respondió que la responsabilidad del Estado (de la Administración local, en este caso) es subsidiaria, que sólo hay que proporcionar asistencia adecuada a los niños cuando los padres no pueden cumplir sus responsabilidades, que esta subsidiariedad se limita a las familias identificadas como en riesgo de fracasar y a las familias que lo necesiten, y que como que es un servicio de carácter generalista resulta difícil poder predecir todos estos requisitos.

Respecto de los espacios familiares de l'Hospitalet de Llobregat, la Casa dels Arbres, creada el 1994 en el barrio de Santa Eulàlia y pionera en Cataluña, y la Casa dels Tarongers, en el barrio

de Pubilla Casas, cerrarán a partir del próximo curso debido al cese de las aportaciones de la Generalitat y de la Diputación. Estos servicios para familias y niños de cero a tres años tenían como objetivo estimular el cuidado de los hijos en grupo y la mejora de las habilidades parentales, y ofrecían un espacio donde padres, madres y niños de cero a tres años que no van habitualmente a un parvulario se encontraran para compartir sus experiencias personales.

En la ciudad hay dos espacios familiares más, que de momento continúan: la Casa de les Castanyes, en el barrio del Gornal, y la Casa de les Palmeres, en el barrio de la Torrassa, que ya están saturados. El Ayuntamiento se ha comprometido a ofrecer un servicio alternativo a partir del mes de enero de 2013 a los espacios familiares que hasta ahora se ofrecían en la Casa dels Arbres y a la Casa dels Tarongers, y hace constar que se está trabajando para “definir los servicios” e intentar que “lo antes posible vuelvan en estar en marcha”. Las personas afectadas consideran que era “un espacio básico para el crecimiento de los niños y un servicio que se debería potenciar en todos los barrios”.

Los espacios familiares son claves para prevenir una crianza inadecuada, dar apoyo parental y evitar situaciones de desprotección

Estos espacios son muy importantes para prevenir una educación inadecuada, dar apoyo parental y evitar situaciones de desprotección. El Síndic considera que, si bien las administraciones tienen discrecionalidad para determinar la forma de cumplir las obligaciones en materia de apoyo a los padres y prevención de la desprotección, estos servicios sí que cumplían esta función y, por lo tanto, considera que la desaparición de dicho tipo de servicios es una minoración de la tarea de apoyo a los padres y a los niños.

2.1.2. Las ayudas económicas. La consideración de la pobreza como riesgo social

Ley 14/2010, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, establece el deber de las administraciones públicas de prestar una atención especial a las necesidades de los niños que se encuentran en situación de pobreza, que considera un factor de riesgo social.

Asimismo, define la situación de riesgo como la situación en que el desarrollo y el bienestar del niño se ven limitados o perjudicados por cualquier circunstancia personal, social o familiar, siempre y cuando para la protección efectiva del niño no sea necesaria su separación del núcleo familiar (situación que sería considerada como desamparo). Entre estas situaciones de riesgo, se incluye la existencia de carencias en general, no adecuadamente compensadas en el ámbito familiar, que puedan producir marginación o inadaptación, supuesto que, a criterio de esta institución, engloba muchas situaciones de pobreza infantil.

En épocas de pobreza y privación material como el actual se producen situaciones paradójicas que pueden dejar a los padres en situación de desprotección y de impotencia para cubrir las necesidades de sus hijos. Así, la falta de ayudas para estos padres puede hacerles susceptibles de ser suspendidos en sus funciones parentales, según el artículo 105.2 de la Ley 14/2010, que establece que “las situaciones de riesgo que por su número, evolución, persistencia o agravamiento determinen la privación al niño o el adolescente de los elementos básicos para el desarrollo integral de la personalidad”. Aun así, estas personas no pueden acceder a las ayudas correspondientes porque el problema está considerado económico y no de riesgo social.

La pobreza no siempre se considera como riesgo social

Ante situaciones de pobreza, el ordenamiento jurídico asocia la pobreza a una situación de riesgo social y, por lo tanto, de necesidad de ayuda por parte de los poderes públicos, también en materia de prestaciones económicas. En la práctica, sin embargo, esta consideración de la pobreza como riesgo social no siempre se produce. Es relativamente frecuente, por ejemplo, que los servicios sociales, cuando valoran familias con niños para el acceso a determinadas prestaciones, condicionen la consideración de riesgo a un mal ejercicio de la responsabilidad parental de los progenitores, más próxima a situaciones de desamparo que de privación material, y excluyan de esta responsabilidad la privación material provocada por causas externas a la familia, como la ausencia de ingresos familiares ocasionada por la pérdida de trabajo en un contexto de crisis económica.

Así, algunas situaciones de las que ha tenido conocimiento el Síndic plantean una denegación

de una solicitud de una prestación o una ayuda (de beca de comedor u otros) a una familia porque “un mero problema económico no significa que una unidad familiar sea de riesgo social”, puesto que los niños reciben una buena atención por parte de los padres y no se han detectado indicadores de riesgo.

Este hecho condiciona el acceso de muchos niños en situación de pobreza a determinadas prestaciones, como por ejemplo a las ayudas de comedor no obligatorio o a las ayudas de urgencia social, por el hecho de no disponer del informe correspondiente de servicios sociales por la falta de factores de riesgo añadidos a la ausencia de recursos económicos.

Aun así, la Ley 14/2010, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, asocia el riesgo social a “situaciones en que los progenitores o guardadores no asumen o no pueden ejercer completamente sus responsabilidades parentales” y, explícitamente, incluye entre estas responsabilidades “el deber de asegurar, dentro de sus posibilidades, las condiciones de vida necesarias para el desarrollo integral de los niños” (entre las que se deberían considerar las condiciones materiales). Prevé también que las responsabilidades parentales tengan que ver con la capacidad de los progenitores de proporcionar un nivel de vida adecuado a los niños, de manera que las situaciones de pobreza deberían ser consideradas como situaciones de riesgo cuando este nivel de vida adecuado no esté plenamente garantizado.

La falta de consideración de la pobreza como situación de riesgo también se hace patente en el diseño de los criterios de determinadas prestaciones económicas que tienen por finalidad primordial combatir situaciones de exclusión social. Por ejemplo, la nueva prestación económica de derecho subjetivo para menores de edad en situación de riesgo, regulada por la Ley 14/2010, está condicionada a la formalización del compromiso socio-educativo correspondiente por parte de los servicios sociales especializados de atención a los niños y está dirigida a casos que se aproximan más a una posible situación de desamparo que de riesgo en sentido amplio, o, en otras palabras, que cuando se habla de riesgo se está haciendo referencia específicamente a riesgo de desamparo.

Como ejemplo, la modificación de los requisitos de acceso a la renta mínima de inserción, prevista por el Decreto 384/2011, de 30 de agosto, de desarrollo de la Ley 10/1997, de 3 de julio, de la

renta mínima de inserción, excluye del acceso a la prestación económica a las personas que sólo presenten una problemática laboral derivada de la falta o pérdida de trabajo, que no acrediten una dificultad social o de inserción laboral añadidas y que no requieran ningún tipo de intervención social y continuada. La existencia de hijos en situación de riesgo derivada de la falta de ingresos económicos familiares no es condición suficiente o factor de discriminación positiva en el acceso a esta prestación.

El riesgo social también puede ser debido a circunstancias ajenas a los progenitores

En el supuesto de falta de emisión por parte de los servicios sociales municipales de un informe de riesgo social, la razón última es la falta de identificación de alguno de los requisitos fijados en el modelo de informe de riesgo social (absentismo escolar, falta de higiene, dificultades de adaptación, conductas fuera de lo habitual, derivación de otros servicios, etc.). En estos casos, a pesar de que no se ha actuado incorrectamente bajo el punto de vista formal, si la situación económica familiar deviene tan grave que no permite la cobertura de las necesidades básicas de los niños de la familia, el resultado puede ser que los niños se encuentren en riesgo social. En definitiva, el riesgo social no sólo viene por la actuación de los padres o guardadores, sino también por circunstancias ajenas a ellos, y en contra de su voluntad, como la falta de recursos económicos que no les permitan de hacer frente a las necesidades de sus hijos.

Por ejemplo, en el caso de una familia que dispone de 145 euros al mes para los gastos de alimentación de tres hijos, tras pagar los gastos de vivienda y otros, los niños se encuentran en riesgo social, aunque la precariedad económica sostenida no sea considerada un requisito en el modelo de informe de riesgo social del consejo comarcal. Por este motivo, el Síndic considera que se deben reformular los indicadores de riesgo social válidos para la puntuación en el acceso a determinadas ayudas, para evitar que se produzcan situaciones donde se encuentran niños en riesgo real de no estar bien alimentados, pero que no llegan a la puntuación necesaria para recibir la ayuda de comedor.

En otros casos, la denegación de la ayuda está motivada por la falta de cumplimiento por los progenitores de la contraprestación exigida que ha sido considerada necesaria por el equipo de

servicios sociales. Las ayudas convocadas por el ayuntamiento se incluyen en un plan de intervención familiar, con el objetivo de que la ayuda contribuya a la mejora del bienestar de todos los miembros de la familia y, especialmente de los niños, que se valora positivamente ante las que se pueden considerar sólo asistenciales. Sin embargo, en los casos en que la ayuda está destinada al niño y posibilita que participe en actividades de tiempo libre a las que no tendría acceso sin dicha ayuda, la denegación no permite que los niños accedan a unas actividades que contribuyen a su desarrollo y que facilitan el cumplimiento del derecho al juego y al recreo. En consecuencia, se plantea si el requisito establecido en el acuerdo de servicios sociales con los padres para el otorgamiento de la ayuda es adecuado en estos casos.

En un caso del que tuvo conocimiento el Síndic, el requisito de contraprestación comportaba, incluso, el cumplimiento, por parte de los padres, de la atención necesaria en salud o en salud mental y, por lo tanto, procuraba evitar una negligencia en la atención y una vulneración del derecho a la salud de los hijos. Ahora bien, por las razones apuntadas, el impedimento a acceder a una actividad de tiempo libre les causaría un doble perjuicio. Por esta razón, el Síndic entiende que los incumplimientos en la atención a los hijos se deberían abordar en el espacio correspondiente del ámbito médico o social, en que se tendrían que dedicar todos los esfuerzos posibles para resolverlos. Y, en el supuesto de que se mantuviese la situación, cabría adoptar las medidas necesarias desde la perspectiva del derecho del niño a recibir la atención mencionada.

En la denegación o concesión de la ayuda es preciso tener en cuenta que los beneficiarios reales son los niños

En definitiva, si bien las ayudas se otorgan o se deniegan a la persona solicitante adulta responsable de los niños, los beneficiarios reales son los niños, hecho que debería tenerse en cuenta en la denegación o el otorgamiento de la ayuda. Los niños de la familia se tendrían que considerar los usuarios de los servicios sociales, el objeto de la acción y, en cierta manera, las personas interesadas, de acuerdo con el artículo 31 de la Ley 30/1992, según el cual el concepto de persona interesada se puede aplicar a aquéllos que “sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que se adopte”.

El Síndic ha recordado que los niños tienen derecho al juego y a disfrutar de una vida plena y de las condiciones para su máximo desarrollo, y que el otorgamiento de la ayuda no tendría que estar condicionado a la buena parentalidad para evitar que los niños que sean “castigados” y privados de una actividad que les reporta beneficios, en función de la actuación de los padres hacia ellos y hacia los servicios.

Como propuesta de mejora de las convocatorias de ayudas económicas individuales a las familias en situación de vulnerabilidad, cuyo objeto es el acceso a servicios y actividades para los niños de las familias solicitantes, el Síndic sugiere lo siguiente:

- Que se adecuen los requisitos para acceder a las ayudas económicas individuales para familias con dificultades socio-económicas a los objetivos que persiguen estas ayudas, de manera que tengan relación directa con el interés del niño afectado.
- Que se utilicen vías diferentes de la concesión o la denegación de las ayudas económicas para el acceso de los niños a servicios o actividades para conseguir el cumplimiento del ejercicio de las funciones parentales, de manera que los niños no puedan resultar afectados negativamente por la denegación basada en un inadecuado ejercicio de la patria potestad de sus padres.

2.1.3. Las situaciones de riesgo y de riesgo grave

La aplicación de la Ley 14/2010, sobre los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, que modifica la regulación del riesgo en la infancia, supone el reordenamiento de la intervención de los servicios sociales básicos y de los equipos de atención a la infancia y la adolescencia (EAIA) con las situaciones de riesgo de los niños y de los adolescentes que no requieren que se les separe de su núcleo familiar. Así, las situaciones de riesgo son competencia de los entes locales y son los servicios sociales básicos quienes han de intervenir.

En suma, se prevé que si el riesgo es grave y los servicios sociales básicos no consiguen disminuir o controlar la situación con su intervención, deben derivar el caso a los EAIA, tal y como se había sido haciendo hasta entonces. Los servicios sociales básicos, pues, tienen que intervenir en todas las situaciones de riesgo, las deben valorar, y tienen que proponer las medidas y los recursos

que consideren necesarios para superar la situación de riesgo.

Las situaciones de riesgo grave y de desamparo no son fáciles de distinguir en determinadas situaciones, sobre todo en aquellas en las que los niños sufren una negligencia grave y continuada en la atención de sus necesidades básicas, especialmente si tienen un vínculo afectivo con los progenitores.

En algunos casos las situaciones de riesgo grave y de desamparo no son fáciles de distinguir

Los equipos de los servicios sociales básicos y los EAIA han revisado las contenciones en el núcleo existentes para que se adecuen a la nueva ley de infancia, de manera que se han cerrado las que se considera que ya no requieren la intervención de la Administración, y los servicios sociales han asumido las que se valoran como de riesgo no grave.

Mediante la firma del compromiso socio-educativo correspondiente entre la EAIA y los progenitores, titulares de la tutela, se describe la situación de riesgo, la evaluación y la concreción de las medidas que aplicarán los servicios sociales básicos u otros servicios especializados para superar la situación perjudicial para el niño. Tal y como detalla la exposición de motivos de la Ley, “la intervención en las situaciones de riesgo no finaliza con una declaración formal de riesgo, sino que únicamente puede finalizar de manera convencional [...]. Se opta por poner el acento en el trabajo y la bondad de las medidas que se tienen que proponer, dejando la ejecución forzosa derivada de un acto unilateral de la Administración para las situaciones más graves que pueden conllevar desamparo”.

Sin embargo, si este trabajo no es posible y ello implica un peligro grave para el desarrollo del niño o el adolescente, se debe proponer el desamparo. Concretamente, son causa de desamparo “la negativa de los progenitores o los titulares de la tutela o de la guarda a participar en la ejecución de las medidas adoptadas en situaciones de riesgo si ello comporta la persistencia, la cronificación o el agravamiento de estas situaciones” y “las situaciones de riesgo que por su número, evolución, persistencia o agravamiento determinen la privación al niño o adolescente de los elementos básicos para el desarrollo integral de la personalidad”.

Por lo tanto, los casos que hasta ahora eran valorados como desamparo con medida de atención en la propia familia ahora se consideran como situaciones de riesgo grave con intervención del EAIA y bajo las medidas acordadas en el compromiso socio-educativo correspondiente.

Es preciso estudiar si la aplicación de la nueva ley de infancia permite asegurar la atención a las situaciones de riesgo grave que afectan a niños

La adecuación de la intervención de los EAIA a la Ley 14/2010 también comportaba la adecuación de la intervención de los equipos de los servicios sociales de atención primaria, requería una mayor implicación y actuación de éstos en el ámbito de la prevención del riesgo y hacía necesaria la coordinación de la DGAIA con los municipios. Recientemente, esta necesidad ha dado lugar al convenio entre el Departamento de Bienestar Social y Familia con la Asociación Catalana de Municipios y la Federación Catalana de Municipios, firmado el pasado 10 de julio, por el que se han acordado las bases de intervención ante las situaciones de

riesgo grave por parte de los dos servicios, con el objetivo de mejorar la coordinación en este tipo de intervenciones.

Este acuerdo puede paliar o evitar el vacío que la Ley de los derechos y oportunidades en la infancia y la adolescencia dejó al eliminar la medida de la atención en la propia familia (anteriormente bajo responsabilidad de la DGAIA e intervención de los EAIA), que con la progresiva aplicación de la Ley queda bajo responsabilidad municipal e intervención de los servicios sociales de atención primaria. El Síndic ha abierto una actuación de oficio para estudiar si el contenido de los acuerdos permitirá asegurar la atención de las situaciones de riesgo grave que afectan a niños y a adolescentes.

Sobre la finalización de la medida de atención en la propia familia, el Síndic ha recibido algunas quejas de abuelos y tíos que manifiestan que, tras el cierre de los expedientes de atención en la propia familia, han visto como cesaba el acompañamiento y la protección que hasta entonces recibían de la Administración. En algunos casos de separación contenciosa de los padres, en el curso de un procedimiento penal por maltratos por parte de uno de los progenitores pendiente de resolución, el familiar guardador se sentía protegido por el establecimiento de un régimen de visitas del niño con cada uno de los padres y con la supervisión del EAIA.

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

El Departamento de Bienestar y Familia debería:

- Garantizar la existencia y el mantenimiento de los espacios familiares, que cumplen una tarea muy importante para prevenir una crianza inadecuada, ofrecen apoyo parental y permiten evitar situaciones de desprotección.
- Adecuar los requisitos para acceder a las ayudas económicas individuales para familias con dificultades socio-económicas a los objetivos que persiguen estas ayudas, de manera que tengan relación directa con el interés del niño afectado.
- No utilizar la denegación de las ayudas económicas para el acceso de los niños a servicios o actividades para conseguir el cumplimiento del ejercicio de las funciones parentales, de manera que los niños no puedan resultar afectados por la denegación basada en un ejercicio inadecuado de la patria potestad de sus padres.
- Mejorar la implicación y la actuación de los equipos de los servicios sociales de atención primaria en el ámbito de la prevención del riesgo y la coordinación de la DGAIA.
- Garantizar jurídicamente la consideración de la pobreza como riesgo social.

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

1. Los estados miembros 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.

Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño

El Comité recomienda al Estado parte que adopte todas las medidas necesarias para aplicar las recomendaciones del Estudio de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños (A/61/299) y, en particular, que preste especial atención a las recomendaciones sobre priorizar la prevención, promover valores no violentos y la concienciación al respecto, prestar servicios de recuperación y de integración social, y asegurar la participación de los niños.

3.1. Protocolo marco de actuaciones en casos de abusos sexuales y otros maltratos graves a menores

El Síndic de Greuges promovió la firma, el 13 de septiembre de 2006, del Protocolo marco de actuaciones en casos de abusos sexuales y otros maltratos graves a menores por parte de los máximos responsables de las administraciones e instituciones siguientes: Delegación del Gobierno del Estado en Cataluña, Presidencia del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya, Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya, Departamento de Justicia, Departamento de Interior, Departamento de Educación y Universidades, Departamento de Salud, y Departamento de Bienestar y Familia de la Generalitat de Catalunya.

Con el objetivo de revisar y evaluar su aplicación y su grado de efectividad, el Protocolo marco esta-

blece la constitución de una comisión de seguimiento, coordinada por el Síndic de Greuges, en la que debe haber representantes de todas las instituciones firmantes y debe reunirse como mínimo una vez al año.

Posteriormente a la firma del Protocolo, se celebraron dos reuniones de seguimiento técnicas el 8 de febrero de 2007 y 27 de julio de 2007, a las que asistieron diferentes representantes designados por cada una de las administraciones e instituciones firmantes.

El Síndic convocó el día 4 de mayo de 2012 la Comisión de Seguimiento, formada por representantes de los diferentes departamentos e instituciones firmantes, con el objetivo, por una parte, de reafirmar la validez del Protocolo; y por la otra, mejorar elementos que se derivan del mismo, mediante la creación de una comisión técnica.

El Protocolo bilateral de actuación entre Bienestar y Familia y Enseñanza para detectar maltratos se deberá implantar correctamente

Así, a partir de la constitución formal de esta comisión, el seguimiento se realizará de forma anual (tal y como indica el Protocolo) mediante una comisión técnica, formada por los representantes que nombre la Comisión de Seguimiento.

La Comisión Técnica de Seguimiento se reunió el día 15 de junio y retomó el plan de trabajo que, en su día, se inició a fin de trabajar, por una parte, en la mejora y la coordinación efectiva de las actuaciones, y por la otra, en las pautas y el circuito de funcionamiento para alcanzar una intervención inmediata y ágil, buscando la intervención mínima necesaria, de acuerdo con el interés superior de los niños y adolescentes.

Asimismo, de acuerdo con la Ley de los Derechos y las Oportunidades en la Infancia y la Adolescencia, el Departamento de Bienestar Social y Familia debe promover el establecimiento de protocolos que aseguren una actuación integral de los diferentes servicios, departamentos o administraciones implicadas en la prevención y detección de los maltratos a niños y adolescentes. En esta línea, el 4 de junio de 2012 se firmó el Protocolo bilateral de actuación entre los departamentos de Bienestar Social y Familia y de Enseñanza, de detección, notificación, derivación y coordinación de las situ-

aciones de maltrato infantil y adolescente en el ámbito educativo.

En el Informe sobre los derechos del niño 2011 se hizo constar que la preparación de este protocolo bilateral se había planteado desde hacía muchos años y que habían existido diferentes borradores del mismo, pero que no se había llegado nunca a un acuerdo entre los dos departamentos, lo cual se valoraba como especialmente grave teniendo en cuenta que los niños están en la escuela durante 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 en ocasiones ningún otro adulto puede conocer la situación de desprotección en la que vive el niño.

Por este motivo, se insistió en que la falta de Protocolo bilateral del Departamento de Bienestar Social y Familia y el Departamento de Enseñanza constituía en aquel momento una carencia grave en la detección del maltrato y el abuso infantil en Cataluña.

Con todo, el acuerdo respecto al Protocolo bilateral con el Departamento de Enseñanza, que el Síndic valora positivamente, se deberá implantar debidamente. Para que sea plenamente efectivo son necesarias algunas condiciones, como la concienciación de los equipos docentes sobre la necesidad y la utilidad del protocolo (en este sentido, el liderazgo del equipo directivo es imprescindible); la formación teórica y práctica de los docentes respecto de los signos de maltrato y abuso; el establecimiento de un circuito interno para abordar las sospechas o certezas de maltrato y abuso en los alumnos (en esta cuestión en otros países ha resultado positivo designar a un docente de referencia que pueda especializarse y sea el interlocutor con los servicios de bienestar del territorio).

Por otra parte, cabe recordar que el Protocolo de actuación clínico-asistencial de maltratos agudos en la infancia, firmado el 13 de octubre de 2006 entre el Departamento de Acción Social y Ciudadanía y el Departamento de Salud, establece claramente el procedimiento que hay que seguir en caso de sospecha fundamentada o de certeza de maltrato, y significó un avance en el sistema de notificación de un maltrato infantil a la DGAIA mediante el Registro unificado de maltratos infantiles (RUMI).

En la reunión de la Comisión de Seguimiento del Protocolo marco que tuvo lugar en la sede del Síndic el día 4 de mayo de 2012, el Departamento de Bienestar Social y Familia expuso que se había

designado a un interlocutor en cada hospital para la gestión del RUMI y se ha pasado de un 20% de detección a un 77%.

El gran reto del RUMI es llegar al 100% de los casos comunicados, mejorar los tiempos y las coordinaciones. Cabe decir que, actualmente, algunas de las comunicaciones a la Unidad de Prevención y Detección de Maltrato Infantil (UPDEMI) se hacen por teléfono y de otros se hacen vía RUMI. Según datos del propio departamento, en el año 2011, por el RUMI se tramitaron 383 casos, más de un caso al día, de los que un 41% eran por sospecha de abuso sexual y un 41% por sospecha de maltrato.

Es preciso potenciar el uso de la prueba preconstituida por parte de los órganos judiciales en los casos de maltratos de niños

Con todo, sobre la lista de indicadores y factores de riesgo, queda pendiente dar cumplimiento al artículo 79 de la Ley 14/2010, de los Derechos y las Oportunidades en la Infancia y la Adolescencia, que establece que el Departamento de Bienestar Social y Familia, en colaboración con otros departamentos de la Generalitat, las universidades y los colegios profesionales y otras entidades dedicadas a los niños y adolescentes “debe elaborar listas de indicadores y factores de riesgo y listas de indicadores y factores de protección y resiliencia. Asimismo, debe formular las recomendaciones específicas para facilitar y promover la identificación de estos indicadores o factores y la valoración consiguiente de la situación del niño o el adolescente”.

Otros temas relevantes que introdujo la Comisión Técnica de Seguimiento es el establecimiento de mecanismos para evitar la victimización de los niños, la demora de algunos procesos judiciales, la necesidad de la prueba preconstituida y la exploración de los niños con las máximas garantías, y en cuanto a las agresiones sexuales, garantizar que la exploración del médico forense de guardia se realice junto con el médico para que el niño no sufra una doble victimización.

Según datos del Departamento de Justicia aportados en la dicha reunión de seguimiento, en el año 2005 se llevaron a cabo un 52% de exploraciones y en el 2011, un 82%. Eso significa que se ha pasado de tener 693 exploraciones a 985 en el 2011. Los órganos judiciales utilizan cada vez más la posibi-

lidad de la prueba preconstituida. Con todo, cabría la necesidad explorar los casos en los que podría usarse y no se hace.

Por otra parte, y tal y como se planteó en la mencionada comisión de seguimiento, cabría la necesidad de mejorar la prevención, a fin de evitar situaciones de un grave sufrimiento de los hijos en situaciones de violencia machista cuando se aplican medidas de protección hacia la madre.

3.2. Situaciones de maltrato infantil derivado de los conflictos de pareja

3.2.1. El niño en el proceso de ruptura: intervención de los diferentes agentes

El apoyo a la familia que deben dar los estados al que se refiere el artículo 18 de la Convención también incluye los servicios que intervienen en caso de determinados conflictos de pareja con hijos comunes.

Sobre esta cuestión, el Síndic continúa recibiendo un número importante de quejas relativas a rupturas conflictivas de pareja que exponen situaciones de grave sufrimiento de los hijos implicados. En defensa de los derechos de los niños y adolescentes, las administraciones e instancias judiciales deberían potenciar la mediación y el acuerdo, tender a facilitar los pactos entre los progenitores y a preservar la comunicación entre ellos, a fin de que no se cronifique el conflicto, en interés superior de los hijos en común.

Son múltiples las intervenciones de los diferentes agentes que pueden actuar durante un proceso de ruptura conflictiva de pareja: el juzgado, la Fiscalía, el equipo de asesoramiento técnico y psicológico, los servicios de mediación, los servicios de terapia familiar y el punto de encuentro. Todo este engranaje aún se complica más cuando son casos de violencia entre los cónyuges, con la complejidad que representa el seguimiento de las órdenes de alejamiento cuando hay hijos en común o cuando son casos con acusaciones de sospecha de abusos sexuales de un cónyuge hacia los hijos, etc.

De lo anterior se desprende que el interés superior del niño no siempre rige el conjunto de actuaciones que se encadenan durante algunos procesos de ruptura conflictiva de pareja, lo que puede tener un impacto negativo en la estabilidad y el bienestar emocional de los hijos, de forma que el Síndic solicita que se incida en una mayor especialización de la formación de todos los agentes implicados, y

también que se analicen y se identifiquen buenas prácticas para conseguir una intervención integral y adecuada en estos procesos, desde la perspectiva de los derechos del niño.

A partir del análisis de la cronología de algunos casos presentados al Síndic, se observan las siguientes disfunciones:

- multiplicidad de intervenciones y descoordinación entre servicios, de forma que hay un conjunto de actuaciones disociadas y no integradas entre sí;
- no se escucha lo suficiente a algunos niños que presentan signos de sufrimiento psicológico y emocional durante el proceso conflictivo de la separación de sus padres;
- dificultad de garantizar que las diferentes actuaciones tengan en cuenta que la consideración primordial debe ser el interés superior del niño.

El interés superior del niño ha de regir las actuaciones llevadas a cabo durante los procesos de ruptura conflictiva de la pareja

En este sentido, la Ley 1/2001, de Mediación Familiar, 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.

El artículo 233.6 del Libro Segundo del Código Civil de Cataluña establece que “los cónyuges, en cualquier fase del procedimiento matrimonial y en cualquier instancia, pueden someter las discrepancias a mediación e intentar llegar a un acuerdo total o parcial, excepto en los casos de violencia familiar o machista”.

El inicio de un proceso de mediación familiar antes de la interposición de la demanda o en cualquier fase del procedimiento matrimonial, a iniciativa de las partes o por derivación de los abogados u otros profesionales, está sujeto a los principios de voluntariedad y confidencialidad. Además, la autoridad judicial puede remitir a los cónyuges a una sesión informativa sobre mediación, si considera que, dadas las circunstancias del caso, aún es posible llegar a un acuerdo. El papel de los abogados en el proceso de mediación es clave, ya que en

ocasiones interesa un acuerdo razonable entre las partes, sobre todo en cuanto a las cuestiones que afectan a los hijos en común.

Además, cabe recordar que el proceso judicial no resuelve una gran parte de aspectos personales que confluyen en las separaciones y que van más allá de las cuestiones susceptibles de ser juzgadas. Así pues, el procedimiento de la mediación es flexible e informal, y ofrece a las partes un espacio adecuado para poder tratar estas cuestiones. Las partes pueden hablar con la asistencia de un tercero (mediador/a) sobre todo aquello que les afecte, lo cual hace que el grado de conflicto pueda rebajarse por el hecho de escucharse mutuamente y que se prevenga la cronificación, de cara al interés superior de los hijos en común.

Ley 15/2009, de 22 de julio, de Mediación en el Ámbito del Derecho Privado, establece que “los acuerdos respecto a materias y personas que necesitan una protección especial, así como respecto a las materias de orden público que determinan las leyes, tienen carácter de propuestas y necesitan, para ser eficaces, la aprobación de la autoridad judicial”. También señala que los acuerdos deben dar prioridad al interés superior de los niños y adolescentes.

De acuerdo con las consideraciones anteriores, el Síndic cree conveniente que se difunda el conocimiento de esta figura y se potencie la práctica entre los profesionales del ámbito jurídico, muy especialmente en cuanto a las cuestiones que afectan a los hijos en común, de cara al interés superior de los niños y adolescentes implicados en la ruptura conflictiva de sus padres.

Se debe potenciar el uso de la mediación en conflictos derivados de la ruptura de pareja cuando hay niños

Por otra parte, en cuanto a otras vías de derivación a la mediación, el agente social de referencia de atención primaria básica también puede derivar a las partes a un servicio de mediación, o bien los propios abogados, cuando saben que la salida del conflicto pasa, bien por iniciar la vía procesal contenciosa (larga, costosa y con posibles consecuencias negativas para los hijos por el desgaste familiar que provoca la escalada del conflicto), bien por intentar llegar a un acuerdo a través de la mediación sobre las cuestiones que afectan a los hijos. También, los diferentes servicios educativos, psicopedagógicos, etc. pueden desempeñar una fun-

ción de información a las familias que lo necesiten sobre la existencia de esta vía para solucionar los problemas que puedan tener y que afectan a los hijos, sean fruto de una separación o divorcio o tengan otro origen, como, por ejemplo, una mala relación entre los miembros familiares, entre padres e hijos, entre hermanos, etc.

Así pues, cabe recordar que no únicamente pueden derivarse a mediación casos de situaciones conflictivas producidas a raíz de una separación, divorcio o ruptura con hijos menores, sino que la Ley 15/2009, de 22 de julio, de Mediación en el Ámbito del Derecho Privado, extiende la mediación a todos los supuestos de tipo familiar y a otras situaciones del ámbito civil.

Con todo, del análisis de casos que llegan al Síndic, se desprende que el uso de la mediación no es tan extenso como sería deseable en situaciones conflictivas derivadas de la ruptura de pareja, muy especialmente cuando hay hijos en común.

La legislación de infancia recoge algunas situaciones de conflictividad de determinadas rupturas de parejas con hijos en común como una posible situación de riesgo. Así, la Ley 14/2010, de los Derechos y las Oportunidades en la Infancia y la Adolescencia, define, en su artículo 102, como situación de riesgo “la situación en la que el desarrollo y el bienestar del niño o el 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 define como situación de riesgo “el conflicto abierto y crónico entre los progenitores, separados o no, cuando anteponen sus necesidades a las del niño o el adolescente”.

En este sentido, realizadas las valoraciones técnicas pertinentes y el estudio de la situación del niño que se encuentre en esta situación de riesgo, no debería descartarse una intervención de la administración protectora, la DGAIA, de cara al interés superior del niño cuando, del estudio mencionado se infiera una situación de desprotección.

3.2.2. Afectación de la situación escolar de los niños

El Síndic continúa recibiendo numerosas quejas que hacen referencia a aspectos relacionados con la custodia y el trato que reciben algunos niños hijos de padres separados.

A pesar de que se trata de situaciones que deben ser resueltas en el ámbito judicial, el Sí-

dic debe alertar respecto a los graves perjuicios que la elevada conflictividad de algunas situaciones causan en los niños y de la grave afectación en sus derechos.

Una de las situaciones crecientes que el Síndic observa con preocupación son los conflictos relacionados con la escolarización de los niños por la falta de acuerdo entre los progenitores respecto a la escuela. En algunos casos, estos desacuerdos derivan en la falta de escolarización de los niños y en otros los ponen en una situación que puede considerarse un maltrato. Así, en una de las quejas presentadas al Síndic, el grave conflicto existente entre los progenitores derivó en la escolarización simultánea de un menor en dos centros educativos, a los que asistía en días alternos (Q04678/2011). En otro caso se tiene conocimiento de la situación de una adolescente que estaba sin escolarizar por la falta de acuerdo entre los progenitores, después de haber sido inscrita en tres centros diferentes en un corto espacio de tiempo (Q 00925/2012).

El Síndic ha informado a la Fiscalía de estas situaciones, y ha puesto en relieve la grave vulneración de derechos de los niños que pueden comportar. En cuanto a uno de los casos, la Fiscalía ha intervenido para promover la adopción de medidas judiciales para dar cumplimiento al derecho de los menores a ser escolarizados.

Algunos desacuerdos entre progenitores provocan la falta de escolarización de los niños

Aun así, en este caso, la situación resultante ha sido el mantenimiento de la escolarización del adolescente en el centro donde estaba matriculado inicialmente, pero también la obligación de desplazarse diariamente de municipio y tener que recorrer muchos kilómetros porque el progenitor con el que convive se ha cambiado de domicilio.

En estos casos, a menudo la intervención de jueces y fiscales se produce a posteriori, en un momento en que la situación de conflicto ya tiene un largo recorrido de sufrimiento para el niño.

Por este motivo, el Síndic considera que hay que adoptar medidas para promover la cultura de la mediación y para concienciar a los afectados del grave perjuicio que la vivencia entre el conflicto permanente de los progenitores genera en los niños, así como las instituciones públicas, incluidos los órganos judiciales, del maltrato emocional que llevan implícitas algunas actuaciones de los progenitores en los procesos de separación.

3.3. El acoso entre iguales en los centros escolares

El artículo 19 de la Convención dispone que “los estados miembros deben todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra todas las formas de violencia física o mental, lesiones, abusos, abandono o trato negligente, maltrato o explotación, incluidos los abusos sexuales, físicos o mentales, mientras está bajo la tutela de sus padres, tutores legales o de cualquier otra persona que tenga su tutela.

Estas medidas protectoras, si es preciso, deben incluir procedimientos efectivos para el establecimiento de programas sociales, con el fin de dar el apoyo necesario al niño y a los que tienen su tutela, y también para otras maneras de prevenir, detectar, informar, derivar, investigar, tratar y seguir los casos de maltratos descritos anteriormente, además de las actuaciones judiciales, si fuesen necesarias”.

Es preciso establecer mecanismos que permitan que los niños sean escuchados y participen para crear un clima cooperativo al aula

La Ley de Educación reconoce, en su 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 los 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.

A partir de las quejas recibidas sobre acoso entre iguales, el Síndic considera que es indispensable establecer mecanismos de escucha y de participación de los niños para crear un clima cooperativo en el aula. Ante casos de acoso entre compañeros, fomentar medidas de mediación y asesoramiento entre iguales propicia la implicación de los alumnos en la reconducción de la situación.

En otros casos, se observa la falta de conocimiento de algunos centros de los criterios que a seguir y los pasos a dar ante una situación de este tipo, por lo que el Síndic ha sugerido que se incrementen los mecanismos de información y de orientación en las escuelas y las familias sobre las diferentes posibilidades de actuación ante situaciones de acoso escolar.

Ante las situaciones de acoso escolar, una vez se conocen, lo primero y lo más urgente debe ser escuchar a la persona que sufre la agresión y apoyarla inmediato, y también tomar decisiones para asegurar su protección.

Hay que tomar medidas para hacer posible el seguimiento continuado de la eficacia de las actuaciones llevadas a cabo en la resolución de los conflictos

Además, la intervención del centro escolar con los alumnos agresores y con sus familias también debe ser rápida, sólida y clara, con el objetivo de transmitir un mensaje nítido de tolerancia cero y de cese inmediato de cualquier tipo de acoso, y también de promover la cooperación de las familias con el centro.

Así, son necesarias medidas para posibilitar 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 es necesario realizar el seguimiento de las medidas de alejamiento, cambio o traslado de centro para evitar su posible perversión.

Otro punto que podría destacarse de las quejas recibidas sobre esta problemática es la enorme diferencia de criterio observada entre familias y profesorado. Así, algunas familias exponen la negación de la existencia de los hechos que

denuncian y la percepción de que las medidas que se emprenden siempre van dirigidas a modificar la conducta de la víctima. En estos casos, los interesados manifiestan que han sido entrevistados por el tutor o director del centro, pero no se ha entrevistado a la familia del presunto agresor.

Uno de los factores clave de la convivencia escolar es la mejora de la colaboración familia-escuela

Cuando las familias exponen una situación de rechazo, insultos, menosprecio, que culmina, a menudo, en un estado de angustia del alumno, sorprende que en algunos supuestos ni el centro escolar ni el tutor no hayan detectado el estado del alumno, ni tampoco su malestar psicológico y su sufrimiento, y que no hayan trasladado ni a la dirección del centro ni a la unidad de apoyo a la convivencia escolar la existencia de conflicto alguno.

Por ello, en estos casos, el Síndic sugiere que se revisen los procedimientos de observación, valoración e intervención que utiliza el centro en cuestión ante las situaciones en las que se observa un sufrimiento de un alumno relacionado con la actuación de los compañeros de clase, e insiste en la necesidad de promover actividades de formación de las familias y de mejorar la colaboración familia-escuela como uno de los factores clave de la convivencia escolar si se quieren superar muchos de los problemas detectados.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES SOBRE LA PROTECCIÓN CONTRA TODA FORMA DE VIOLENCIA

Protocolo marco de actuaciones en casos de abusos sexuales y otros malos tratos graves a menores

Todos los organismos competentes en materia de infancia deberían:

- Garantizar la aplicación del Protocolo bilateral entre el Departamento de Bienestar Social y Familia y el Departamento de Enseñanza concienciando a los equipos docentes de la necesidad y utilidad del protocolo; la formación teórica y práctica de los docentes sobre los signos de maltrato y abuso, y el establecimiento de un circuito interno para abordar las sospechas o certezas de maltrato y abuso en los alumnos.
- Adoptar medidas concretas para evitar la victimización secundaria de los niños.
- Instaurar programas de prevención específica contra situaciones de abuso sexual y maltrato de niños o adolescentes en centros.

- Continuar impulsando la constitución de mesas sectoriales de atención a la infancia, en las que participen representantes de todos los servicios del territorio que trabajan con niños, de acuerdo con la Ley 14/2010, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia.
- Asegurar una formación especializada y continua sobre las situaciones de maltrato a los equipos y a los profesionales de los servicios de atención social primaria, de atención a la infancia y la adolescencia, de atención básica de salud, de los centros escolares, de los servicios de tiempo libre, etc., para asegurar la detección del maltrato infantil y el inicio de las actuaciones para proteger los niños.

Situaciones de maltrato derivado de las separaciones conflictivas

Todos los organismos competentes en materia de infancia deberían:

- Garantizar una mayor formación especializada sobre los procesos de ruptura conflictiva de pareja de todos los agentes implicados (jueces, fiscales, abogados, equipos de atención social primaria, equipos de atención a la infancia y la adolescencia, etc.).
- Asegurar una intervención integral y coordinada entre los múltiples agentes implicados desde la perspectiva de los derechos de los niños y adolescentes.
- Garantizar la intervención de la DGAIA en las situaciones de ruptura conflictiva de parejas con hijos en el supuesto de que las valoraciones técnicas pertinentes y el estudio de la situación del niño indiquen que está en una situación de riesgo.

Afectación de la situación escolar de los niños en supuestos de separaciones conflictivas de pareja

Todos los organismos competentes en materia de infancia deberían:

- Velar porque en los convenios reguladores de separación o en las resoluciones judiciales correspondientes se determine cuál es el centro educativo en el que debe estar escolarizado el niño y el procedimiento a seguir, si procede, para cambiar de centro.
- Promover la mediación para alcanzar acuerdos en beneficio del interés de los niños, ante la existencia de desacuerdos entre los progenitores en relación con la escolarización de éstos.
- Priorizar la tramitación de los procedimientos judiciales que han de resolver las incidencias surgidas en relación con la escolarización de los niños para evitar situaciones de falta de escolarización

El Departamento de Enseñanza debería:

- Comunicar a la Fiscalía las situaciones de falta de escolarización de alumnos por desacuerdo entre los progenitores respecto al centro.

El asedio escolar entre iguales en los centros escolares

El Departamento de Enseñanza debería:

- Promover de manera efectiva mecanismos que permitan escuchar y participar a los alumnos, creando un clima cooperativo al aula.
- Fomentar la aplicación de medidas de mediación y de asesoramiento en casos de asedio entre compañeros para propiciar la implicación de los alumnos en la reconducción de la situación.
- Incrementar la formación específica y continua de los docentes para prevenir este tipo de situaciones y mejorar su tratamiento.
- Trabajar con el alumnado las normas básicas de convivencia en todas las clases y todos los cursos.
- Trabajar con los centros educativos en la redacción de los planes de convivencia y asegurar su aplicación efectiva.
- Promover mecanismos de información y orientación a las familias para mejorar la colaboración familia-escuela como uno de los factores clave de la convivencia escolar si se pretende superar muchos de los problemas detectados.
- Revisar los procedimientos de observación, valoración e intervención que utilizan los centros ante las situaciones en que se observa algún padecimiento de un alumno relacionado con la actuación de los compañeros de clase, con una supervisión adecuada por parte de la Inspección educativa.
- Asegurar la organización y la supervisión educativa de todos los tiempos y los espacios escolares (transporte, comedor, patio, etc.), a fin de garantizar que el personal no docente tenga las habilidades adecuadas para estar al frente de estos espacios, de acuerdo con los derechos de los niños y adolescentes.

4. Niños privados del entorno familiar y el derecho a un examen periódico del tratamiento (art. 20 y 25)

Artículo 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 miembros 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.

Artículo 25

Los estados miembros 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.

Recomendaciones del Comité de los Derechos de Niño en el Estado español

El Comité recomienda al Estado que intensifique los esfuerzos para mejorar la calidad de la atención, teniendo en cuenta las directrices de las Naciones Unidas sobre modalidades alternativas de cuidado de los niños (anexo del CRC/C/ESP/CO/3-4 GE.10-46329 9 documento A/RES/64/142), aprobadas por la Asamblea General en noviembre de 2009. El Comité le recomienda, además, que el internamiento en centros se examine periódicamente, de conformidad con lo que dispone el artículo 25 de la Convención.

4.1. Reducción de ingresos en centros e incremento de familias extensas: algunas reflexiones

En Cataluña, según las últimas cifras disponibles correspondientes al mes de abril de 2012, en contraste con las del mes de abril de 2011, se observa que hay 7.286 niños y adolescentes con medida de protección, 397 menos que en el mismo mes del

año 2011. Probablemente, esta cifra corresponde a la aplicación de la Ley 14/2010, de 27 de mayo, sobre los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, en lo que concierne a la eliminación de la medida de atención en la propia familia.

Respecto a la distribución de los recursos entre los residenciales y los de acogida, se observa que:

- 2.652 niños y adolescentes viven en centros, sean de acogida, residenciales, de educación intensiva o en pisos asistidos, cifra que corresponde al 36,39% del total de menores de edad con medida de protección.

- 4.012 niños y adolescentes viven en familia, sea extensa o ajena, cifra que corresponde al 55%.

- El resto de niños (aprox. 8%) se encuentra en familia preadoptiva.

De estos datos, cabe destacar las diferencias respecto del mes de abril de 2011:

- 97 niños menos en centros de acogida, cifra que representa una disminución del 0,87%.

- 16 niños más viviendo centros residenciales, cifra que representa un aumento del 1,64%.

- 193 niños más viviendo con abuelos y tíos, cifra que representa un incremento del 4,68%.

- 44 niños más viviendo en familia ajena, cifra que representa un incremento del 1,24%.

- 27 jóvenes menos en pisos asistidos, cifra que representa un 0,32 de disminución.

En este apartado, también cabe destacar que en fecha 1 de julio de 2011, el Gobierno respondió a las preguntas formuladas en el Parlamento por diferentes grupos políticos sobre el número de niños y de adolescentes con medida de protección y el recurso en que se encontraban, e informó que en aquella fecha había 7.622 niños y adolescentes con medida de protección de la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia, de los que 666 estaban ingresados en centros de acogida; 1.934, en centros residenciales de acción educativa; 69, en centros de acción educativa intensiva; 2.869, en familia extensa; 900, en familia ajena, y 70 jóvenes en pisos asistidos.

Estos datos confirman la tendencia observada entre abril 2011 y abril 2012 de un aumento significativo de acogimientos parentales, de una disminución importante de los niños y adolescentes en centros de acogida, de un aumento destacable

del acogimiento en familia ajena y de una disminución importante de plazas en pisos asistidos.

Hay un aumento significativo de los acogimientos en familia extensa

Destaca, especialmente, la bajada de ingresos en los centros de acogida y el aumento relevante del acogimiento parental.

En primer lugar, sin conocer las causas de estos cambios, y en cuanto al número más bajo de niños y de adolescentes ingresados a los centros de acogida, se observa que ha afectado a todos los territorios, de manera más o menos proporcional al número de plazas.

En segundo lugar, teniendo en cuenta las funciones de estos centros (asistencia inmediata del menor de edad y estudio de su situación personal y familiar); el hecho de que los niños que ingresan son, en su mayor parte, víctimas de maltratos, abuso y negligencia grave; y el hecho de que su situación no se ha podido estudiar lo bastante como para poder hacer una valoración y una propuesta de medida de protección, es preciso preguntarse: a) si hay menos niños en situaciones graves que no se han podido estudiar; b) si los niños han ingresado en otros centros u otros recursos de protección; c) si se quedan en casa con familia extensa; d) si no son objeto de medida de protección y quedan, por lo tanto, en una situación de desprotección.

El Síndic analiza las causas de la bajada de ingresos de niños en los centros de acogida y el aumento del acogimiento parental

En lo que concierne a los acogimientos en familia extensa, los datos reflejan un aumento significativo de la aplicación de esta medida, y concuerdan con algunas informaciones llegadas al Síndic, según las cuales la Administración está promoviendo la medida de acogida con abuelos y tíos por encima del resto.

Este recurso ha sido a menudo objeto de estudios y de investigaciones a escala europea y, últimamente, también a escala estatal y catalana, porque como es, con diferencia, menos costoso para el Estado en términos económicos, tiene el peligro que no siempre se utilice en beneficio de los niños, sino que acabe siendo una medida de reducción del gasto.

El Síndic ha pedido reiteradamente a la Administración que, de acuerdo con los requerimientos de la Convención sobre los derechos del niño y el resto de la legislación aplicable en Cataluña, las medidas que se adopten con relación a los niños desamparados siempre sean las idóneas y adecuadas a sus necesidades. Actualmente, el Síndic está analizando esta evolución reciente que reflejan los datos relativos al sistema protector en Cataluña en un contexto de fuerte crisis económica y vulnerabilidad social.

4.2. Recursos alternativos al núcleo familiar: la recuperación y rehabilitación del niño y adolescente en el sistema de protección

Tal y como ya se destacó en el *Informe sobre los derechos del niño 2011*, la atención especial a la que tienen derecho los niños que no pueden vivir con su familia se debe interpretar más allá del abastecimiento de un recurso donde vivir, y tiene que incluir el cuidado y la atención especial que necesitan los niños que han sufrido carencias en la cobertura de sus necesidades básicas, abarcando a menudo la vulneración de su integridad física, psíquica o sexual. Este cuidado y atención especial también incluye la obligación de establecer mecanismos para la recuperación y la rehabilitación de los daños físicos, psíquicos o sexuales de los niños víctimas.

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

Asimismo, el niño que ha sido internado o acogido tiene derecho a que se haga un examen periódico del recurso asignado y de las circunstancias relevantes que han determinado la asignación.

El Síndic, en la tramitación de las quejas y las actuaciones de oficio relativas a niños y adolescentes protegidos por la Administración, observa disfunciones que pueden vulnerar sus derechos por el alargamiento de los procesos, aparte de las que ya se han puesto de manifiesto en otros apartados como, por ejemplo, las limitaciones del contacto con la familia (art. 9).

El alargamiento de los procesos se produce por un exceso del tiempo de estudio mientras el niño está en casa o en un centro de acogida o por un exceso de tiempo en un recurso no adecuado a sus necesidades. Eso se da, por ejemplo, en el centro de acogida cuando hay una propuesta de cen-

tro residencial o de acogida familiar que aún no le puede ser facilitada o en un centro residencial de acción educativa cuando hay una propuesta de acogida familiar o se prevé un retorno en casa que aún no se puede hacer efectivo (por ejemplo, por falta de recursos de acompañamiento a los padres).

Mantener niños en recursos residenciales o de acogida no adecuados a sus necesidades les produce un perjuicio

El mantenimiento de niños en recursos residenciales o de acogida no adecuados para sus características y necesidades de atención les produce un perjuicio, y también a los otros niños residentes en el centro o en la unidad convivencial.

Los motivos del alargamiento en el tiempo de las estancias de niños en centros de acogida y en centros residenciales tiene diversas causas, entre ellas el cumplimiento legal de agotar todas las posibilidades de que el niño sea acogido por la familia y la falta del recurso propuesto.

En un caso, se ha observado que un niño de corta edad (tres años) permanece ingresado dos años en un centro de acogida porque, a pesar de que se habían hecho diversas propuestas técnicas, no había sido posible aplicar ninguna. En este caso, si bien el alargamiento de la estancia de un niño en el centro de acogida quiere evitar su internamiento en un CRAE, en estos casos, es preciso encontrar la forma de hacer compatible un estudio riguroso de la situación personal y familiar de los niños con una propuesta viable de futuro en un plazo razonable.

La segunda causa de alargamiento de la estancia en centro es la falta de familias acogedoras ajenas para dar respuesta a las propuestas elaboradas. La diferencia entre las solicitudes y las familias disponibles es tan grande que provoca una privación del recurso idóneo para un número significativo de niños tutelados.

Es preciso cumplir lo que establece el artículo 120.2 de la Ley 14/2010, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, que recoge lo que prevé el artículo 20 de la Convención sobre los derechos del niño de las Naciones Unidas: “Las medidas de acogida familiar, siempre y cuando sea posible, tienen preferencia respecto de las que comportan el internamiento del menor o la menor en un centro público o concertado”. Frecuentemente, la Administración arguye que no se ha encontrado una familia adecuada para las necesi-

dades del niño, bien porque tiene un retraso en el aprendizaje o algún problema menor de salud, bien porque son dos hermanos, etc. El Síndic considera que, después de casi veinte años de la puesta en marcha de las políticas para dotar de familias acogedoras ajenas a los niños tutelados (se inició formalmente en el año 1994), la disponibilidad de familias acogedoras debería ser muy superior, a partir de unas políticas de difusión de esta necesidad (hay un gran desconocimiento por parte de la ciudadanía), sensibilización, promoción, acompañamiento de las existentes, etc.

El Síndic ha podido observar, en las visitas realizadas a los centros, que un número importante de los niños que viven en los mismos tienen vigente una medida de acogida familiar en familia ajena que ha sido una y otra vez renovada por parte del EAIA, sin resultado positivo.

La disponibilidad de familias acogedoras debería ser muy superior

A veces, el proceso se alarga porque se ha realizado la validación de la solicitud de una familia colaboradora que finalmente ha desistido, y posteriormente se tiene que iniciar la búsqueda de una nueva familia de acogida. En estos casos, el Síndic ha expuesto que, si bien la validación de la familia colaboradora se tenía que hacer al ofrecerse como acogedora, puesto que el proceso no finalizó satisfactoriamente, se ha perdido un tiempo inestimable en la vida de estos niños. En este sentido, ha recordado que la motivación y la intencionalidad de las familias colaboradoras poco tiene en común con la motivación y la intencionalidad de las familias acogedoras. Y esta diferencia de base se debería considerar como un factor determinante que cabría tener en cuenta en casos como este, de manera que no se debería retrasar más de lo imprescindible el inicio de la búsqueda de la familia acogedora ajena adecuada en cada caso.

En algunos casos, a la falta de familias acogedoras, se le añade algún déficit en la gestión del caso concreto. Así, en un caso del que el Síndic ha tenido conocimiento, un niño de seis años aún no había podido gozar del acogimiento en familia ajena porque estaba pendiente de la propuesta de su hermano, con quién tenía visitas, pero con quién no había convivido nunca. En la medida en que el recurso propuesto, acogimiento familiar simple en familia ajena, no impide las visitas con los hermanos, no parece aceptable que el motivo de no facilitar una familia al niño haya sido la existencia de este hermano.

A menudo también se observa una falta de coordinación entre equipos y servicios al hacer propuestas y aplicarlas que merecería un análisis para ser corregida.

El interés superior del niño y su derecho a vivir en familia antes que en una institución no se tiene debidamente en cuenta si se subordina al hecho de que se pueda asignar el recurso a un hermano con el cual el niño no ha convivido. En este caso, el niño no sólo se ve privado de su derecho durante el tiempo de espera, sino que el derecho puede verse definitivamente frustrado, puesto que a medida que crece el niño se incrementa la dificultad del acogimiento (de cuatro a ocho años, en este caso).

La falta de atención psicológica es una vulneración de los derechos de los niños en el sistema de protección

En estos casos, se produce una confusión en la aplicación de la medida de protección para garantizar el derecho a vivir en familia y el derecho a las visitas y comunicaciones con los hermanos establecido por el artículo 116.1 de la Ley 14/2010 y recogido en la Convención sobre los derechos del niño en su artículo 9.

Las situaciones descritas pueden denotar un ejercicio inadecuado de la función de protección de los niños en situación de desamparo que tiene asignada el Departamento de Bienestar y Familia. Esta función, encargada a este Departamento en la Ley de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia requiere que la DGAIA, ante propuestas cambiantes o aparentemente erráticas por parte de diferentes equipos y ante la falta suficiente de familias acogedoras para estos niños, actúe coordinando, supervisando la tarea de los equipos de atención a la infancia y la adolescencia en el análisis y la valoración de las situaciones personales y familiares de los niños, con la perspectiva que tiene (o debe tener) la DGAIA del conjunto de la familia, de los equipos que intervienen, de los recursos disponibles y de los derechos de los niños.

De acuerdo con lo anterior, el Síndic, en todas las situaciones de niños pendientes de familia, ha sugerido que se adopten los mecanismos oportunos para evitar la prolongación de un acogimiento en centro.

Otros déficits detectados por el Síndic son:

a) **La falta de los recursos necesarios para la recuperación de los niños**, es decir, cuando un niño reside en un recurso residencial o familiar que no cubre sus necesidades de atención básicas (afectivas, psicológicas, educativas, etc.). Son situaciones en que un recurso transitorio al final se convierte en permanente, como sucede en algunos centros de acogida en determinadas situaciones de chicos y chicas para los cuales no existe o no está disponible el recurso valorado como adecuado.

b) Otros posibles vulneraciones de derechos de los niños y de los adolescentes en el sistema de protección están relacionados con la falta de atención psicológica o de otros tipos que requieren sus necesidades, teniendo en cuenta que la red pública de salud mental no puede asumir, en algunos casos, la especificidad o la frecuencia del tratamiento que se necesita. En algunos casos, la DGAIA se hace cargo del coste de un tratamiento privado, pero en otros, lo deniega. Ésta carencia puede comprometer la vida presente y futura de los niños que se ven privados de dicha atención.

c) **La falta de revisión de la medida y el recurso de protección, con la frecuencia y el rigor que el niño necesita. Los niños y adolescentes en instituciones tienen derecho a un examen periódico del tratamiento y del resto de circunstancias propias de su situación, independientemente del recurso en que se encuentren: acogimiento residencial (en centro de acogida o en centro residencial) y acogimiento familiar (de urgencia y de diagnóstico, simple temporal, simple permanente, en familia extensa o en familia ajena).**

Es precisamente en el ámbito de la protección de la infancia y la adolescencia en que parece que los niños y los adolescentes son más vulnerables a sufrir un 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 este deber. Estos mecanismos incluyen garantizar la suficiencia de recursos humanos para llevar a cabo las revisiones, la formación especializada de las personas que deben hacer la revisión y la supervisión, la participación del niño o del adolescente, la escucha directa del niño en la forma más adecuada a su edad y circunstancias, y la escucha indirecta observando los signos de malestar y sufrimiento, y también la reflexión en equipo, que llevará a proponer lo mejor para el niño, y la coordinación con los otros servicios y profesionales que intervienen.

El síndic ha detectado algunas carencias en estos elementos, como por ejemplo en la suficiencia de recursos, cosa que puede provocar que las revisi-

ones sufran retrasos importantes o que se hagan sin el rigor a qué tienen derecho los niños, y también la falta de coordinación entre los servicios y los profesionales intervinientes.

d) **Los lapsos de tiempo en que chicos y chicas adolescentes están huídos del recurso de protección** (centro de acogida, centro residencial o familia acogedora). Esta situación debe dar lugar a la adopción de medidas urgentes para la localización y protección del adolescente.

Estas disfunciones, detectadas en la tramitación de las quejas y a partir de las visitas a los centros, ya han sido planteadas por el Síndic anteriormente, quien ha pedido reiteradamente a la Administración que ponga en marcha las medidas correspondientes para superar estas situaciones, que pueden afectar negativamente los derechos de los niños en situación de desamparo.

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

Los jóvenes tutelados por la Administración que al cumplir dieciocho años no han podido volver con su familia, y que no disponen de recursos personales, familiares y laborales necesarios por incorporarse de manera autónoma a la vida adulta, se encuentran ante la dificultad de tener que dejar la protección del centro residencial o de la familia que les acogía. La falta de recursos, precisamente, ha llevado la Administración, por medio del Área de Ayuda 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.

Es preciso 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 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 las chicas referente adulto alguno o sin apoyo de su comunidad de origen. La falta de ayuda puede provocar que, al cumplir dieciocho años, los jóvenes tengan que volver al mismo entorno familiar del que meses o años antes 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 en la capacidad y la posibilidad de cubrir las necesidades más básicas de estos jóvenes, y los dejan en una situación de desventaja social para afrontar su futuro respecto al resto de jóvenes de su segmento de edad. Muchos de estos jóvenes tutelados parten de trayectorias vitales con déficits de socialización y de cuidado adecuados por parte de sus familias, y estos déficits pueden obstaculizar y retardar su proceso madurativo. La prolongación del apoyo más allá de la mayoría de edad, por tanto, aún se hace más necesaria entre los jóvenes tutelados y ex-tutelados. La misma separación temprana del núcleo familiar que supone la tutela por parte de la Administración y la falta de relaciones afectivas estables hace que sea necesaria esta intervención.

Los programas de apoyo a la transición a la mayoría de edad son cruciales para optimizar las oportunidades sociales de los jóvenes tutelados

Los tres requisitos establecidos en el artículo 146 de la Ley 14/2010, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, para poder acceder a la ayuda de la Administración al llegar a la mayoría de edad (posibilidades escasas de retorno al núcleo familiar, falta de perspectivas de integración en otros núcleos de convivencia y encontrarse en riesgo de exclusión) están presentes en una gran parte de los chicos y las chicas que llegan a la mayoría de edad en el sistema de protección. Asimismo, existen tres factores que determinan el acceso efectivo a los programas del ASJTET: la aceptación del joven a acogerse a los programas que se le ofrecen, el posicionamiento positivo y responsable del joven ante su proyecto educativo de transición a la autonomía y la disponibilidad de recursos.

La interpretación de los requisitos que establece la Ley se hace de acuerdo con estos factores determinantes. Cabría, sin embargo, discernir cuál es el peso de cada uno en la valoración final de admisión del joven en este plan. En algunos casos, si bien se valora la conveniencia de apoyar al joven en la vía laboral y en el apoyo económico, se consi-

dera 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 salir adelante en su proyecto personal de autonomía pasa necesariamente por tener “un techo” garantizado, el ASJTET puede considerar que no reúne las garantías para ofrecerle una plaza en un piso asistido o en una residencia.

Se detectan déficits en el acompañamiento de los jóvenes extranjeros no acompañados que han sido expulsados del sistema de protección

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 en casa, y también sobre sus capacidades y habilidades. En estos casos, la queja del joven se fundamenta en el hecho de que se le dan 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, es preciso 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.

El caso de los jóvenes extranjeros no acompañados que han sido expulsados del sistema de protección a la infancia y a la 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 presenta connotaciones singulares, pero también se detectan insuficiencias en la actuación de la administración responsable. En este sentido, muchos de los casos llegados al Síndic son de jóvenes que han sido tutelados por la DGAIA, aunque sea por medio de medidas provisionales de desamparo preventivo, y que disponen de documentación en regla que acredita legalmente una situación de minoría de edad.

El Síndic constata que en su proceso de desinternalización algunos de estos jóvenes no han dispuesto de un acompañamiento suficiente por parte de la DGAIA, o de los profesionales de los centros donde residían, hacia los dispositivos de transi-

ción 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 ayuda para su integración social. En diversos casos, a la hora de abandonar el centro, los jóvenes únicamente disponían de la dirección por escrito de las oficinas del Servicio de Atención al Inmigrante, Extranjero y Refugiado de Barcelona o de algún servicio residencial, como por ejemplo los centros de primeras atenciones de la ciudad de Barcelona, sin un proceso de derivación consistente y bien planificado.

En el proceso de salida del centro algunos jóvenes no disponen de un acompañamiento suficiente por parte de la DGAIA

Cabe destacar en positivo, entre otros, la tarea que cumple el ASJTET, que atiende a muchos de estos jóvenes en sus diferentes programas, o la tarea 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 a 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 diversas 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 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 ayuda en su proceso de integración social y sus necesidades de acogida derivadas de la llegada reciente a nuestro país. Así pues, ha recomendado que se consoliden las actuaciones de acompañamiento a la transición a la mayoría de edad para la diversidad de jóvenes extranjeros no acompañados, no sólo para determinadas tipologías de jóvenes, aunque sea por medio de dispositivos diferenciados en función de perfiles con necesidades también diferenciadas.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES SOBRE LOS NIÑOS PRIVADOS DE ENTORNO FAMILIAR Y SOBRE EL DERECHO A UN EXAMEN PERIÓDICO DEL TRATAMIENTO

Niños privados del entorno familiar y derecho a un examen periódico del tratamiento

El Departamento de Bienestar y Familia debería:

- Continuar con el proceso de reconversión de los centros residenciales de más de 25 plazas en centros pequeños.
- Potenciar políticas activas de provisión de familias acogedoras ajenas para niños tutelados difundiendo la necesidad de los niños de ser acogidos por una familia y mediante la sensibilización, promoción y acompañamiento de las familias que ya participan.
- Asegurar que se adoptan todos los mecanismos necesarios para evitar la prolongación del acogimiento en centro en el caso de los niños pendientes de asignación de una familia de acogida.
- Garantizar la suficiencia de recursos humanos, la formación especializada de los profesionales, que se escucha de forma activa al niño o adolescente, su participación, la reflexión en equipo, y la coordinación con todos los profesionales y servicios en los procesos de revisión y supervisión de las medidas de protección de los niños tutelados por la Administración pública para asegurar el cumplimiento del derecho de éstos a la revisión periódica de su situación.
- Valorar la salida de niños y adolescentes de los centros residenciales y de los centros de acogida y el retorno de las funciones tutelares a los padres desde la óptica del interés del niño por encima de cualquier otro.
- Adoptar las medidas de retorno a casa de los niños tutelados con los apoyos necesarios para asegurar la cobertura de sus necesidades básicas mediante el cobro de la prestación económica para niños en situación de riesgo en el momento de la salida del recurso residencial y del seguimiento y el acompañamiento para hacer posible el cumplimiento del compromiso socio-educativo.
- Estudiar rigurosamente las circunstancias personales y familiares de los niños susceptibles de ser devueltos al país de origen de sus padres en acogimiento en familia extensa y garantizar que se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 127 de la Ley 14/2010, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia.
- Adoptar medidas urgentes para disponer de más familias acogedoras ajenas que hagan posible que los niños y adolescentes con propuesta de acogida puedan beneficiarse de este recurso.
- Estudiar la fórmula necesaria para que las familias acogedoras ajenas sean adecuadas para cubrir las necesidades y las situaciones personales y familiares de los niños tutelados y para que todos los niños con propuesta de acogida tengan acceso a este recurso.
- Hacer una apuesta decidida para poner en marcha el Programa de familias acogedoras profesionales, formadas y capacitadas para acoger a niños y adolescentes en situación de desamparo.

- Crear un CREI para chicas y promover la capacitación de centros con capacidad de contención de las problemáticas personales de los adolescentes que se encuentran bajo la tutela de la Administración.
- Avanzar en la aplicación del proyecto “Mi familia me acoge”, con la adopción de los recursos necesarios, pendientes de determinarse para el año 2012 en el momento de la presentación del programa.
- Considerar la conveniencia de la progresiva creación de casas de niños como sustitución de antiguos modelos de centros residenciales.

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

El Departamento de Bienestar Social y Familia debería:

- Revisar los requisitos para acceder al programa ASJTET, a fin de mejorar su accesibilidad y maximizar el impacto de las actuaciones de acompañamiento a la transición a la mayoría de edad.
- Desarrollar actuaciones de acompañamiento en el proceso de salida del sistema de protección a la infancia de los jóvenes extranjeros no acompañados que son expulsados de éste por una mayoría de edad decretada por pruebas médicas.
- Garantizar una oferta suficiente de dispositivos de atención para jóvenes extranjeros no acompañados que abandonan el sistema protector, por una parte, por otra, territorializar la oferta de dispositivos promoviendo la corresponsabilidad de las diversas administraciones (autonómica y locales) para evitar concentrar las actuaciones en la ciudad de Barcelona y en el recurso residencial promovido por el Consorcio de Servicios Sociales de Barcelona.
- Planificar, mediante el Proyecto Educativo Individual (PEI), en el caso de los jóvenes residentes en CRAE; de un plan individualizado ad hoc, en el caso de los jóvenes residentes en centros de acogida, o por medio de medidas integradas en el Proyecto educativo de centro (PEC), el proceso de salida de los jóvenes extranjeros no acompañados por mayoría de edad y prepararlos adecuadamente para este proceso con protocolos de derivación efectivos y funcionales con los recursos que ofrece la red de adultos a fin de garantizar la atención adecuada de las necesidades de estos jóvenes.
- Elaborar un protocolo de derivación con el SAIER en que la DGAIA (o centro residencial en el que se encuentren estos jóvenes) envíe un informe detallado de derivación, caso por caso, y coordine con este servicio los tiempos del proceso de salida para garantizar una atención adecuada a las necesidades sociales básicas de estos jóvenes (especialmente de los jóvenes que, pese a su mayoría de edad médica determinada por las pruebas correspondientes, presenten déficits importantes de autonomía).

5. La adopción (art. 21)

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

- 1. 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.*
- 2. 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.*
- 3. 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.*
- 4. 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.*
- 5. 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.*

5.1. Estudio de valoración de la idoneidad de los adoptantes

En el *Informe sobre los derechos del niño de 2011* ya se señaló que algunas quejas presentadas coinciden en mostrar la disconformidad con el procedimiento de valoración de la idoneidad para adoptar por parte de la institución colaboradora para la integración familiar contratada (ICIF), y en aducir una falta de profesionalidad en su actuación, la cual consideran parcial, subjetiva o no sujeta a criterios técnicos, objetivos y de rigor.

Hay que volver a recalcar que la función del Síndic no es analizar las técnicas que surgen del proceso de estudio de la idoneidad ni el resul-

tado del mismo, pero la institución sí ha querido examinar algunos aspectos del procedimiento y la forma.

El Síndic considera que es necesario intensificar y alargar el proceso de estudio de la idoneidad, hacerlo más reflexivo y preparar más a fondo a las futuras familias adoptivas para intentar minimizar posibles fracasos. Mejorar los tests psicológicos y las valoraciones de idoneidad para discriminar aún más a las personas que realmente están preparadas para abordar un proceso adoptivo, asegurar una formación continuada y una preparación amplia y especializada de los profesionales que intervienen en el estudio de la idoneidad, así como mejorar la calidad de la atención de estos profesionales hacia las personas que se someten a estudio.

En el marco de esta actuación de oficio, el Instituto Catalán del Acogimiento y la Adopción (ICAA) informó a la institución que uno de los objetivos de trabajo actuales es la reforma del proceso de valoración y de formación de los solicitantes de adopción, y este objetivo se enmarca dentro del Plan de Gobierno 2011-2014.

Aun así, la respuesta recibida del ICAA no concreta cómo se desarrollará esta revisión, de forma que el Síndic ha sugerido que se concrete cómo se llevará a cabo en cuanto a los siguientes aspectos:

- Profundizar en el proceso de estudio de la idoneidad y mejorar los tests psicológicos y las valoraciones de idoneidad.
- Establecer el marco de herramientas y técnicas de entrevista que deben utilizarse y determinar su proceso.
- Asegurar que el conocimiento de estas herramientas sea efectivo por parte de los profesionales.
- Mejorar el acompañamiento, la atención y el asesoramiento a las familias durante el proceso de estudio.
- Supervisar y garantizar que las valoraciones de idoneidad se fundamentan exclusivamente en estos criterios técnicos.

En este sentido, la respuesta recibida deja constancia que el nuevo proceso de valoración prevé una ampliación y un espaciado de las horas de formación grupal. Así, se expone que este incremento del número de horas de formación permitirá una mejor profundización de los contenidos tratados en las sesiones. A su vez, el

hecho de espaciar las horas de formación permitirá a las familias disponer de un mayor espacio de tiempo para reflexionar sobre los aspectos tratados en las sesiones de formación e interiorizarlos.

En esta línea, el proceso de formación y de valoración de los solicitantes de adopción pasará a tener una temporalidad de ocho meses, cuestión que ha quedado regulada en la Ley 10/2011, del 29 de diciembre, de Simplificación y Mejora de la Regulación Normativa. Este hecho también permitirá que se realice un mayor número de entrevistas con las familias, en los casos en los que se considere adecuado o bien en los que sea necesario profundizar determinados aspectos.

Es preciso intensificar el proceso de estudio de la idoneidad y preparar más a fondo las futuras familias adoptivas para minimizar posibles fracasos

Todo ello tiene el objetivo de proporcionar a las familias un mayor conocimiento de las particularidades de la adopción y dotarlas de más herramientas para afrontar la paternidad o la maternidad adoptiva, así como un mayor acercamiento entre el deseo de las familias y las necesidades reales de los niños adoptados, de forma que el proyecto de adopción se convierta en un proceso más reflexivo y meditado.

Sin embargo, el proceso de evaluación de la idoneidad para la adopción es un proceso complejo en el que prevalece el interés superior de los niños, pero que genera, inevitablemente, expectativas en las familias solicitantes. Por ello, el Síndic ha sugerido que hay que garantizar mecanismos de supervisión de las ICIF para que la actuación técnica durante todo el proceso sea cuidadosa, ética y profesional.

5.2. Seguimiento postadoptivo

El Síndic abrió la actuación de oficio 8009/2011, a fin de analizar el seguimiento postadoptivo después de haber observado, a partir de quejas tramitadas, que durante la adopción del niño se presentan múltiples situaciones de desajustes familiares y personales que requieren la intervención de los especialistas y el trabajo en red.

A pesar de 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 algunos casos las situaciones familiares se han complicado y han desembocado en ingresos de hijos adoptivos en centros. Así, parece que el trabajo de prevención con los núcleos familiares que presentan necesidades relativas a sus procesos relacionales y de vinculación desde el inicio no es tan exhaustivo como sería deseable.

El Servicio de Atención Postadoptiva se creó para hacer frente a las nuevas necesidades y a las demandas de las familias. En este espacio de atención individualizada se ofrece a las familias la orientación y el apoyo en los aspectos específicos de la adopción, mediante entrevistas con la familia y el niño, para ofrecer pautas de actuación con el hijo o hija y revisar su aplicación en los encuentros posteriores. Así, se hacen las coordinaciones necesarias con otros servicios implicados y la derivación, en su caso, a otros servicios de tratamiento. Las familias también pueden realizar consultas al Servicio de Atención Postadoptiva las veces que sea necesario.

Otra actividad que organiza anualmente el ICAA son los grupos de apoyo postadoptivo. Se trata de espacios grupales en los que se trabajan aspectos relacionados con la adopción desde una perspectiva más preventiva y en los que las familias comparten experiencias con otras familias en la misma situación.

Asimismo, el ICAA ofrece a los niños y a las familias el asesoramiento de profesionales como pediatras, maestros, psicólogos, etc., y se dan charlas en escuelas. Además, desde hace tres años, se organizan las Jornadas de Atención Postadoptiva dirigidas a profesionales del ámbito de la infancia en general.

También es cierto, sin embargo, que a pesar de la actividad y el funcionamiento de este servicio, en determinadas adopciones se han producido circunstancias que dificultaban extremadamente la adaptación de los niños o adolescentes adoptados a su entorno, sobre las cuales también tiene responsabilidad la Administración por no haber asegurado lo suficiente la garantía de una prevención y un seguimiento adecuados. Por otra parte, tal vez las familias no han recibido el acompañamiento suficiente ante diferentes problemáticas que han ido surgiendo en torno a la evolución de los niños adoptados en sus procesos de madurez y de construcción de identidad.

Así, de la información aparecida en prensa, el Síndic ha tenido conocimiento que durante esta última década han fracasado 72 de las 12.000 adopciones constituidas (el 0,6%). Éstos son datos que el Síndic había solicitado a la Administración y que se han entregado este año.

Además, esta información también se ha podido obtener a través de visitas que el Área de Infancia ha realizado a diversos centros y EAIA, en las que los profesionales han expuesto la dificultad y la complejidad del tratamiento y el estudio de estos casos.

Es preciso incrementar el acompañamiento a las familias ante los problemas que surgen entorno a la evolución de los hijos adoptados

Pese a que aún no hace una década del nacimiento del recurso específico postadoptivo (año 2005), y a pesar de valorar positivamente su implantación, el Síndic observa que este recurso no ha sido suficiente para prevenir el número de adopciones fracasadas que han tenido lugar en Cataluña en los últimos diez años.

Por ello, a fin de prevenir y reducir el número de niños o adolescentes que pueden verse inmersos en un proceso doloroso de abandono, el Síndic sugirió la revisión del recurso de atención postadoptiva a fin de fomentar este servicio, ampliar su alcance, mejorar el seguimiento, la atención y el asesoramiento a las familias, y profundizar en el seguimiento individualizado de los niños o adolescentes adoptados.

El Síndic también solicitó al ICAA que se analizaran cuáles eran los principales motivos de los retornos mencionados y cuáles eran las medidas que podían tomarse para prevenirlos; cuántos de estos casos habían solicitado la intervención del servicio postadoptivo; cuántos de estos

casos de niños devueltos eran idoneidades administrativas y cuántos eran idoneidades judiciales; cómo se valora que podría mejorarse la prevención para detectar a tiempo situaciones de riesgo y evitar su cronificación, y, en general, cuántas demandas de intervención ha recibido el Servicio de Atención Postadoptiva durante los últimos tres años y quién las ha planteado (familias, escuelas, centros de estimulación precoz, centros de salud mental y/u otras fuentes).

Sobre esta cuestión, recientemente el Síndic ha recibido la respuesta del ICAA, en la que indica que se está trabajando conjuntamente con la DGAIA para recabar y analizar los datos relativos a niños adoptados que han sido tutelados por la DGAIA.

La respuesta recibida expone que esta valoración requiere un análisis exhaustivo de diferentes factores que han incidido en estos casos, relativos tanto al niño como a su historia previa, así como a la familia, el proceso de adopción, etc., y tiene por objetivo evaluar su impacto y poder analizar en qué aspectos debe incidir la Administración de la Generalitat para mejorar la atención de los niños y las familias, y poner énfasis en la prevención.

Con todo, en referencia a los datos de familias atendidas en el Servicio de Atención Postadoptivo en los últimos tres años, del 1 de enero de 2010 al 31 de agosto de 2012, se han atendido a un total de 374 familias en atención individualizada. Así, si se compara este dato con el total de familias atendidas desde el año 2005 hasta la actualidad, que son 792, se visualiza la promoción gradual de este Servicio por el ICAA, ya que en los últimos tres años se ha producido un incremento notable del número de familias atendidas.

Por todo ello, el Síndic sugiere que se incrementen los sistemas de acompañamiento de las familias ante diferentes problemáticas que van surgiendo en torno a la evolución de los hijos adoptados en sus procesos de madurez y de construcción de identidad para prevenir el fracaso de las adopciones.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES SOBRE LA ADOPCIÓN

Estudio de valoración de la idoneidad de los adoptantes

El Departamento de Bienestar Social y Familia debería:

- Revisar los tests psicológicos y las valoraciones de idoneidad y hacer que el proceso de valoración de la idoneidad fuera más reflexivo con el fin de mejorar la preparación de las futuras familias adoptivas y así minimizar la posibilidad de fracaso.
- Asegurar una formación continua y una preparación amplia y especializada de los profesionales que intervienen en el estudio de la idoneidad y también mejorar la calidad de la atención de estos profesionales hacia las personas que se someten a estudio.
- Garantizar mecanismos de supervisión de las ICIF para que la actuación técnica durante todo el proceso sea esmerada, ética y profesional.

Seguimiento post-adoptivo

El Departamento de Bienestar Social y Familia debería:

- Fomentar el recurso específico post-adoptivo, de acuerdo con el interés superior de los niños y adolescentes adoptados para garantizar una prevención y un seguimiento adecuados, y fortalecer el acompañamiento de las familias adoptivas para evitar ingresos de niños y adolescentes adoptados en centros.
- 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.

6. Niños refugiados o solicitantes de asilo y menores extranjeros no acompañados (art. 22)

1. Los estados miembros deben tomar las medidas apropiadas para que un niño que pide estatuto de refugiado o que sea considerado refugiado de acuerdo con la ley y los procedimientos nacionales o internacionales, tanto si va acompañado por sus padres como por otra persona, reciba la protección necesaria y una asistencia humanitaria, y que disfrute de los derechos aplicables enunciados en esta Convención y en otras normativas de derechos humanos o de carácter humanitario a qué estos estados se hayan adherido.

2. Con esta finalidad, los estados miembros, si lo consideran convenientes, deben cooperar en cualquier esfuerzo hecho por las Naciones Unidas para proteger y ayudar este niño a torbar els seus pares o d'altres membres de la família, o de qualssevol infant refugiat per obtenir la informació necessària perquè es reuneixi amb la seva família. Quan ni el pares ni els altres membres de la família puguin ser localitzats, l'infant ha de tenir la mateixa protecció que qualsevol altre infant privat temporalment o definitivament del seu medi familiar pel motiu que sigui, tal com s'enuncia en aquesta Convenció.

Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño en el Estado español

- a) Adopte todas las medidas necesarias para evitar los procedimientos irregulares en la expulsión de niños no acompañados;
- b) Establezca centros de acogida apropiados para los niños, dotados de mecanismos efectivos para recibir y tramitar las quejas de los niños internados e investigar eficazmente los casos denunciados de malos tratos a niños;
- c) Se coordine con los gobiernos de los países de origen, especialmente el de Marruecos, para que los niños repatriados sean devueltos a familiares dispuestos a cuidar de ellos o a un organismo de asistencia social adecuado;
- d) Elabore un protocolo uniforme para la determinación de la edad y vele por que los procedimientos de determinación de la edad se lleven a cabo con métodos seguros y científicos, respetando la sensibilidad de los niños y las niñas y de manera justa, evitando todo riesgo de violación de la integridad física del niño; CRC/C/ESP/CO/3-4 GE.10-46329 13
- e) Garantice que, una vez hecha la identificación, se analicen las circunstancias de cada niño no acompañado, teniendo en cuenta el interés superior del niño y su derecho a ser oído;

- f) Proporcione a los niños no acompañados información sobre los derechos que los asisten en virtud de la legislación española y del derecho internacional, incluido el derecho a solicitar asilo;
- g) Vele por una adecuada coordinación territorial entre el Gobierno central y las administraciones autonómicas y locales, así como con las fuerzas de seguridad;
- h) Mejore las condiciones en los centros de emergencia de las Islas Canarias y los enclaves españoles;
- i) Proporcione capacitación sobre el asilo y las necesidades específicas de los niños, incluida la situación de los niños no acompañados y separados, las cuestiones relativas a la trata de personas y el trato de niños traumatizados, al personal que trate con niños no acompañados, como los funcionarios encargados de las solicitudes de asilo y la policía y los funcionarios de fronteras, que pueden ser los primeros en entrar en contacto con los niños que necesitan protección;
- j) Tenga en cuenta la Observación general número 6 del Comité (2005), sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen.

6.1. Proceso de determinación de la edad de los menores extranjeros inmigrados no acompañados

A lo largo de los últimos años, el Síndic de Greuges ha recibido numerosas quejas en relación con el proceso de determinación de la edad de los menores extranjeros no acompañados, por la falta de garantías jurídicas y médicas de las pruebas, y por carencias en el ejercicio de la función protectora por parte de la Administración. El Síndic considera que el deber de los organismos competentes de comprobar la veracidad de los documentos de los menores extranjeros no acompañados y la existencia de posibles irregularidades en algunos de estos documentos no pueden dar lugar a procedimientos que no garanticen el interés superior del menor. Hay que evitar que ningún menor de edad sea considerado mayor de edad pese a no serlo realmente.

De hecho, en parte, esta falta de garantías viene fundamentada por los problemas de fiabilidad que tienen las pruebas médicas practicadas para determinar la edad. Hay un acuerdo entre la comunidad científica a nivel internacional de que las pruebas de determinación de la edad presentan márgenes de error significativos. Por ejemplo, el estudio radiográfico de la muñeca por el método de Greulich y Pyle (edad ósea) presenta un margen de error de +/-1,7 años. Pese a que la combinación de diferentes métodos aumenta la efica-

cia de predicción de la edad cronológica, esta predicción continúa sin ser plenamente fiable.

Más allá de estos problemas de fiabilidad, sin embargo, la falta de garantías de los menores extranjeros no acompañados en este proceso tiene que ver, en primer lugar, con las situaciones que determinan la práctica de las pruebas de determinación de la edad, como:

- Consideración como indocumentados (requisito previsto en el ordenamiento jurídico para la determinación de la edad) de los menores que presentan pasaportes legalmente expedidos por sus países de origen o no declarados inválidos por ningún organismo competente, con validez para acreditar su identidad ante los organismos oficiales, lo que lleva a estos jóvenes a una situación de limbo legal.
- Invalidación de la documentación aportada, sin llevar a cabo de forma sistemática las comprobaciones correspondientes con las autoridades de los países de origen de los jóvenes, sobre la validez y las condiciones de tramitación de esta documentación.
- Consideración del informe forense como prueba pericial definitiva, no incumplida, pese a que algunas sentencias hayan dado más validez al pasaporte que a las pruebas médicas.
- Práctica de las pruebas médicas, no sólo en caso de dudas razonables sobre la edad, sin tener en cuenta el principio *favor minoris*, o en casos de jóvenes que tienen en el pasaporte una edad muy próxima a la mayoría de edad (más de 17,5 años), sin tener en cuenta el principio de proporcionalidad que debe ponderar el inicio del proceso.

En segundo lugar, el Síndic de Greuges también ha detectado una falta de garantías jurídicas, médicas y procedimentales en la propia práctica de las pruebas, como:

- Falta de asistencia letrada a lo largo del proceso, teniendo en cuenta el derecho de los jóvenes a ser informados y escuchados, y falta de asesoramiento profesional que vele por el respeto de sus derechos e intereses (por ejemplo, en el periodo de alegaciones previsto).
- Existencia de casos en los que no hay constancia (lo cual no significa que no se hayan practicado otras pruebas) de que la Fiscalía haya ordenado la práctica de, como mínimo, dos pruebas radiológicas, o bien del informe forense correspondiente.

- Deficiencias destacables relacionadas con el cumplimiento de las recomendaciones formuladas por los diferentes especialistas en la elaboración de los informes médicos que utiliza la Fiscalía para determinar la edad de estos jóvenes: en la mayoría de los informes médicos elaborados a los que ha tenido acceso el Síndic de Greuges en los últimos años no se explicita la probabilidad de la edad estimada, ni los márgenes de error existentes, ni el intervalo de desviaciones en torno a la edad estimada; muchos de los informes periciales analizados no explicitan que las estimaciones forenses de la edad basadas en estos criterios están sujetas a un riesgo de error no despreciable; muchos de los informes médicos analizados contienen expresiones que, a criterio de los fiscales especialistas en menores y extranjería del conjunto del Estado, deberían ser admisibles y que remiten a estimaciones de la edad poco precisas y aproximativas (con expresiones como por ejemplo “aproximadamente”, “alrededor de” o “superior a); en algún caso, si existe discrepancia entre los resultados de las diferentes pruebas practicadas, no se elige como edad estimada la edad que resulta de la prueba que aporta un valor menor.

- Existencia de algún caso de joven que ha sido expulsado del sistema de protección de menores, pese a que tenía un informe médico que determinaba una situación de minoría de edad, bien porque las pruebas de determinación de la edad realizadas en otras comunidades autónomas decretaban una situación de mayoría de edad, bien al revés, sin haberse aplicado, en caso de disparidad de resultados, el principio *favor minoris*.

Y, finalmente, sobre el ejercicio de la función protectora por parte de la Administración, la falta de garantías se centra en aspectos como:

- Falta de conocimiento por parte de la DGAIA, en numerosos casos, de la práctica de las pruebas médicas de determinación de la edad por parte de la Fiscalía, situación que impide a la administración competente para la protección de menores cumplir plenamente con el artículo 110.2 de la Ley de los Derechos y las Oportunidades en la Infancia y la Adolescencia, que establece el deber de garantizar la atención inmediata mientras se realizan las pruebas de determinación de la edad.
- Falta de acompañamiento de los jóvenes por parte de la DGAIA, en determinados casos, a lo largo del proceso de determinación de la edad, bien durante la estancia en las dependencias de la Fiscalía (donde sí son atendidos por educadores al servicio de la Administración si pasan el tiempo de espera en el espacio de detención), bien durante

la realización de las pruebas (traslado al hospital, etc.).

- Declaración del desamparo preventivo y su tutela, en diferentes casos, en el supuesto de que el resultado de las pruebas determine la minoría de edad del joven, meses después de la detección y realización de las pruebas.

Ante esta situación, en el marco de la actuación de oficio 05829/2009, el Síndic de Greuges ha sugerido a las diferentes administraciones implicadas, especialmente a los departamentos de Bienestar Social y Familia, de Interior, de Justicia y de Salud, la necesidad de corregir estas carencias, y de dotar el proceso de determinación de la edad de plenas garantías jurídicas, médicas y procedimentales. En particular, el Síndic también ha instado a la DGAIA, como administración competente en materia de protección de menores, que asuma un posicionamiento más activo en la defensa de los derechos de los menores (o presuntos menores, mientras no se determine su mayoría de edad) a lo largo de este proceso.

El posicionamiento de estas administraciones ante la mencionada resolución ha sido diverso. Por ejemplo, la DGAIA considera que la determinación de la edad corresponde a la Fiscalía y se somete a las indicaciones que ésta le traslada. En este sentido, el Síndic recuerda que la DGAIA, como entidad competente en materia de protección de menores, no puede actuar como si estos problemas de fiabilidad no existiesen y la edad decretada fuese irrefutable y necesariamente ajustada a la realidad. En cambio, el Instituto de Medicina Legal de Cataluña del Departamento de Justicia se ha mostrado predispuesto a reconocer que el procedimiento de determinación de la edad no permite garantizar plenamente que los menores de edad cronológica no sean considerados como mayores de edad, aunque precisa que se aplica con rigor el protocolo establecido (adaptado a las recomendaciones del Group of Forensic Age Estimation of the German Association for Forensic Medicine) y que los informes forenses explicitan que la mayoría de edad es la edad más probable, aunque no necesariamente real.

De acuerdo con estas limitaciones, y a propuesta de esta institución, se han incorporado algunas mejoras en la elaboración de los informes médicos. Por ejemplo, ante el hecho de que no se tienen en cuenta los márgenes de error en la determinación de la edad de jóvenes de determinados orígenes (magrebíes y subsaharianos) debido a la falta de estudios poblacionales específicos de referencia que permitan realizar cálculos estadísticos de probabilidad, y puesto que este hecho resulta clara-

mente contraproducente en la determinación de una posible minoría de edad, el Instituto de Medicina Legal ha decidido incluir en los informes medicoforenses que “existe un margen de error no estimable sin disponer de estudios poblacionales de referencia”.

En el marco de este proceso, cabe hacer referencia a la Instrucción 3/2011, sobre la determinación de la edad de menores extranjeros no acompañados aprobada por la Fiscalía Provincial de Barcelona, y al carácter sistemático en la aplicación de las pruebas a las que los menores extranjeros no acompañados debían ser sometidos tan pronto eran identificados.

Si bien el Síndic no supervisa las actuaciones de la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, trasladó su preocupación al Departamento de Interior y al Departamento de Bienestar Social y Familia por el hecho de que los niños cuya minoría de edad es indudable sean puestos a disposición necesariamente del Ministerio Fiscal y sigan el mismo procedimiento de determinación de la edad y de atención inmediata que los niños sobre cuya minoría de edad sí existen dudas.

El Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su integración social, reformada por la Ley Orgánica 2/2009, establece en el artículo 190.1 que “cuando los cuerpos y las fuerzas de seguridad localicen a un extranjero no acompañado cuya minoría de edad sea indudable por razón de su documentación o de su apariencia física debe ser puesto a disposición de los servicios de protección de menores competentes, hecho que debe ponerse en conocimiento del Ministerio Fiscal”.

El Reglamento de Extranjería, pues, prevé que la Policía de la Generalitat - Mossos d'Esquadra ponga en conocimiento del Ministerio Fiscal la existencia de este menor cuya minoría de edad es indudable. En ningún caso asigna al Ministerio Fiscal la función de determinar si aquel menor (cuya minoría de edad es indudable) debe ser puesto a disposición de los servicios de protección de menores. Sólo cuando existen dudas de su minoría de edad el Ministerio Fiscal interviene para determinar su edad.

A la vista de este hecho, el Síndic solicita al Departamento de Bienestar Social y Familia y al Departamento de Interior que se revise el protocolo de atención de los niños extranjeros no acompañados existente actualmente, en el sentido de que los niños cuya minoría de edad es indudable no

deben ser puestos a disposición del Ministerio Fiscal a fin de que se les determine la edad mediante pruebas médicas que presentan importantes limitaciones en cuanto a la fiabilidad.

Por otra parte, cabe destacar que la Instrucción 3/2011 establece que el Ministerio Fiscal determina la práctica de las pruebas médicas y que, una vez las radiografías se han practicado, éstas deben ser examinadas por un médico forense, sin especificar quién determina el tipo de prueba que debe aplicarse.

El documento Recomendaciones sobre métodos de estimación forense de la edad de los menores extranjeros no acompañados. Documento de Con-

senso de Buenas Prácticas entre los Institutos de Medicina Legal de España, dispone que la decisión de qué tipo de prueba radiológica se lleva a cabo debería recaer en un médico, no en una autoridad policial, judicial o fiscal (si bien los estudios de determinación de la edad pueden ser solicitados por una autoridad judicial o fiscal).

A la vista de estas consideraciones, el Síndic solicita que el Instituto de Medicina Legal decida qué pruebas radiológicas se practican para determinar la edad de estos jóvenes. En el informe recibido, el Instituto de Medicina Legal comparte este criterio, y recuerda que ocasionalmente hay jóvenes que aportan radiografías de muñeca cuya práctica no ha sido determinada por este organismo.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES SOBRE LOS NIÑOS REFUGIADOS O SOLICITANTES DE ASILO Y MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS

Proceso de determinación de la edad de los menores extranjeros no acompañados

El Departamento de Bienestar y Familia, si procede, en coordinación con el Departamento de Interior y la Fiscalía, debería:

- Revisar el protocolo de atención de los menores extranjeros no acompañados existente actualmente para cumplir el artículo 190.1 del Reglamento de extranjería, de manera que los niños sobre los cuales no haya dudas de su minoría de edad no sean puestos a disposición del Ministerio Fiscal cuando se les determine la edad mediante pruebas médicas.
- Regular en qué consiste la atención inmediata mientras dura el proceso de determinación de la edad desde una perspectiva comprensiva de los derechos de los niños y velar por la garantía de un acompañamiento adecuado de estos jóvenes en el proceso de determinación de su edad.

El Departamento de Justicia, en coordinación con la Fiscalía, debería:

- Garantizar la asistencia letrada de oficio a los menores que son objeto de un proceso de determinación de la edad en el marco de los convenios firmados entre la Administración de Justicia y los colegios de abogados y dar garantías jurídicas a los jóvenes a quienes se ha determinado la mayoría de edad de poder oponerse al resultado de las pruebas y, si procede, solicitar pruebas complementarias para la revisión del resultado.
- Modificar los protocolos establecidos para la determinación de la edad de los jóvenes extranjeros no acompañados con el propósito de que los médicos forenses del Instituto de Medicina Legal de Cataluña determinen en primera instancia qué pruebas se deben realizar en el procedimiento de determinación de la edad.
- Incorporar, a través del Instituto de Medicina Legal de Cataluña y el Hospital Clínic, los márgenes de error en los informes médicos y forenses de determinación de edad de jóvenes extranjeros no acompañados, de acuerdo con los criterios establecidos en el Encuentro de Fiscales Especialistas en Menores y Extranjería, que tuvo lugar en Madrid el 20 de abril de 2010, y en el documento *Recomendaciones sobre métodos de estimación forense de la edad de los menores extranjeros no acompañados. Documento de Consenso de Buenas Prácticas entre los Institutos de Medicina Legal de España.*

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

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

1. DERECHOS DE LOS NIÑOS CON DISCAPACIDAD (ART. 23)	63
1.1. Dificultades de los niños con discapacidad en el ámbito educativo	64
1.1.1. Educación 0-3 años	64
1.1.2. Acceso al servicio de comedor	65
1.1.3. Escolarización en unidades de apoyo a la educación especial (USEE)	65
1.2. Dificultades en el ámbito del ocio educativo	67
2. LA SALUD Y LOS SERVICIOS SANITARIOS (ART. 24)	69
2.1. Acceso de los niños y de los adolescentes a los servicios de salud de atención primaria y especializada	70
2.2. La atención de la salud mental de los niños y de los adolescentes	72
2.3. Los centros terapéuticos para adolescentes con problemas de salud mental grave o de adicción a drogas	74
3. DERECHO A UN NIVEL DE VIDA ADECUADO (ART. 27)	81
3.1. Garantía del derecho a un nivel de vida adecuado	81
3.2. Insuficiencia de las transferencias económicas destinadas a la lucha contra la pobreza infantil	82
3.3. Incidencia de los problemas de gestión de las prestaciones económicas en las situaciones de pobreza infantil	84
4. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN (ART. 28 Y 29)	87
4.1. Distribución equilibrada del alumnado en el sistema educativo y admisión en condiciones de igualdad	88
4.1.1. Mejora de las garantías específicas sobre la escolarización equilibrada	88
4.1.2. La zonificación escolar como mecanismo para combatir la segregación escolar .	89
4.1.3. Las ampliaciones de ratio y de grupos	90
4.1.4. Déficits de equidad en los criterios de prioridad en la admisión de alumnado .	92
4.2. La gratuidad de la educación	94
4.2.1. Reducción del gasto en ayudas de comedor escolar e impacto sobre el derecho a la educación en igualdad de oportunidades	94
4.2.2. Discriminación en el acceso a las ayudas de comedor escolar por la incorporación de requisitos de residencia mínima	95
4.2.3. Falta de garantía normativa del derecho a la gratuidad de la enseñanza. . . .	96

4.3. La educación en condiciones de calidad	97
4.3.1. Reducción de la dotación de recursos humanos y económicos en los centros escolares y efectos sobre el derecho a la educación de calidad y en igualdad de oportunidades	97
4.3.2. Déficits relacionados con las condiciones materiales de los centros docentes...	99
4.3.3. Cambio en el modelo de los jardines de infancia en la ciudad de Barcelona...	101
4.4. Accesibilidad generalizada a la educación no obligatoria.....	103
4.4.1. Incremento de las cuotas de acceso a la oferta formativa y a los servicios educativos	103
4.4.2. Límites de acceso a los PQPI por parte del alumnado con necesidades educativas específicas	104
4.5. Convivencia en los centros escolares.....	105
4.5.1. La aplicación de la potestad disciplinaria en el ámbito escolar	105
4.6. La autonomía de los centros y los derechos del alumnado	108
 5. DERECHO AL JUEGO, AL DESCANSO Y A LAS ACTIVIDADES RECREATIVAS Y CULTURALES (ART. 31).....	114
5.1. Reconocimiento del derecho del niño al ocio.....	114
5.2. Fomento de la accesibilidad económica a las actividades de ocio educativo ..	114
 6. TORTURA, TRATOS DEGRADANTES, PRIVACIÓN DE LIBERTAD Y ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA DE MENORES (ART. 37 Y 40)	117
6.1. Actuaciones policiales relacionadas con menores y espacios de detención	118
6.2. La regulación y la aplicación del régimen sancionador a niños y adolescentes.....	120
6.3. El cierre de centros de justicia juvenil	121

1. Derechos de los niños con discapacidad (art. 23)

1. Los estados miembros 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 miembros 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 miembros 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 42 de la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los Derechos y las Oportunidades en la Infancia y la Adolescencia, establece los derechos de los niños y adolescentes que encuentran limitaciones o barreras para el desarrollo o la participación:

“1. Los niños y los adolescentes con discapacidades tienen derecho a una escolaridad inclusiva y con el apoyo necesario para potenciar el máximo desarrollo académico, personal y

social. Asimismo, deben tener la oportunidad de disfrutar de una vida plena y respetable, con unas condiciones que les permitan alcanzar una vida social, escolar inclusiva y laboral de calidad y en igualdad de oportunidades y que les faciliten la participación activa en la comunidad”.

En este apartado, cabe hacer referencia a los principios de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas, previstos en su artículo 3, entre los que están:

- la no discriminación
- la participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad
- el respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad humana
- la igualdad de oportunidades
- la accesibilidad a los servicios y recursos
- el respeto por las capacidades evolutivas de los niños con discapacidades

La Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas ofrece un marco obligatorio de aplicación del artículo 23, en los ámbitos legal, de política y práctica, y establece que los niños con discapacidad tienen derecho a disfrutar de todo el abanico de derechos de los niños.

Por otra parte, las Reglas para la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, adoptadas por la Asamblea de las Naciones Unidas el 1993, ofrecen una guía detallada de cómo debería aplicarse esta igualdad y hacen referencia a cuatro áreas: a) las condiciones para la igualdad de oportunidades; b) áreas para la igualdad de participación; c) medidas de implantación; y d) mecanismos de supervisión.

De acuerdo con ello, la inclusión de los niños con discapacidad, hay que entenderla como el reconocimiento de unos derechos de un grupo de niños que no han tenido acceso a los derechos enunciados por la Convención en igualdad de condiciones que los niños que no sufren discapacidad alguna. Eso les debe permitir desarrollar su potencial. Para que eso sea posible se requieren recursos de apoyo para los profesionales, los servicios, los padres y los familiares.

El Síndic continúa constatando la existencia de dificultades para que los niños y adolescentes con discapacidad participen en igualdad de oportunidades en diferentes ámbitos de la vida cotidiana, y entre estos obstáculos, está la insuficiencia de recursos. Las quejas hacen referencia principalmente a la vida escolar y a las actividades de ocio educativo.

En este sentido, cabe señalar que existen obstáculos que parecen inamovibles, como la falta de apoyo educativo o de supervisión, que priva a niños y adolescentes con discapacidad de participar en la comunidad.

1.1. Dificultades de los niños con discapacidad en el ámbito educativo

El artículo 28 de la Convención sobre los Derechos del Niño, sobre el derecho a la educación, establece claramente el principio de la educación inclusiva como uno de los objetivos de la educación y también hace referencia a la atención de las necesidades específicas de los niños con multidiscapacidad grave a través del acceso a apoyos específicos para el aprendizaje, como modificaciones curriculares, diferentes metodologías de enseñanza y de organización del aula.

1.1.1. Educación 0-3 años

En primer lugar, el Síndic observa enormes dificultades para que un niño de cero a tres años que sufre una multidiscapacidad con una afectación severa pueda ser atendido en un parvulario ordinario. Si bien existen ejemplos de inclusión de estos niños en parvularios, son escasos respecto a los casos en que no pueden acceder, y el único parvulario especializado para niños con multidiscapacidad es privado.

Existen grandes dificultades para que niños de 0 a 3 años con pluridiscapacidad puedan ser atendidos en jardines de infancia ordinarios

Al Síndic arriben queixes per manca de transport. Al Síndic le llegan quejas por falta de transporte gratuito para asistir al parvulario especializado por el coste que representa para las familias, por la falta de plazas públicas de parvulario para niños con multidiscapacidad, etc.

Si bien existen algunas prácticas de escolarización compartida entre parvularios municipales y el parvulario especializado (actualmente, cuatro en Barcelona ciudad) y que esta práctica está pensada para hacerse extensiva a otros municipios, no existe ninguna previsión concreta sobre esta cuestión.

En segundo lugar, cabe recordar que el apoyo a los alumnos con discapacidad debe ser adaptado y dotado de recursos, tanto en cuanto al tiempo como al personal. Asimismo, debe contar con la colaboración de los padres y de los niños con los docentes, y debe tener la implicación de toda la comunidad educativa. Esta implicación debe derivarse de la sensibilización, la formación y la promoción por parte de la Administración educativa.

En este sentido, se observa que en este terreno existen carencias importantes, tanto conceptuales como prácticas, y estas carencias afectan a un número importante de alumnos, a los que no puede garantizarse el máximo desarrollo de sus potencialidades, independientemente de cuáles sean.

Respecto a la dotación de profesionales para atender a los alumnos con discapacidad en centros de educación especial, algunos de los centros han expuesto su disconformidad por la reducción de maestros tutores. Ponen de manifiesto que los alumnos que atienden son personas que necesitan un apoyo especial y una respuesta educativa individual y personalizada (alumnos con una pluridiscapacidad importante, con necesidades educativas especiales derivadas de trastornos en la motricidad, la comunicación y la autonomía, etc.), sin la cual se encontrarán en situación de desventaja educativa respecto al resto de los alumnos del sistema educativo. Asimismo, manifiestan que las ratios maestro/alumno deben ajustarse a la particularidad del centro.

El Síndic hace constar que, aunque las ratios profesores/alumnos, sean las establecidas, hay que considerar que estos centros docentes son específicos y que atienden a alumnos con unas necesidades de atención educativa especiales y dificultades muy importantes en todos los ámbitos, especialmente en el acceso al derecho a la educación adecuada para alcanzar su máximo desarrollo.

Por este motivo, el Síndic considera que la atención especial que señala la Convención debería materializarse en el reconocimiento de las necesidades especiales de los niños con disca-

pacidades y en la adopción de las medidas adecuadas y suficientes para su cobertura.

Es preciso reconocer las necesidades especiales de los niños con discapacidades y adoptar las medidas adecuadas para cubrirlas

Si bien la Resolución del Departamento de Enseñanza sobre el número de maestros tutores en el centro se tomó en el marco de lo que dicta la normativa de referencia, ante situaciones excepcionales de personas con dificultades de desarrollo, hay que ir más allá de la norma y buscar la forma de asegurar la cobertura de las necesidades. Además de las ratios, es necesario estudiar e identificar las necesidades de los alumnos y establecer, conjuntamente con el centro, cuál es el número conveniente de maestros tutores.

1.1.2. Acceso al servicio de comedor

También persisten las quejas sobre los problemas de acceso al servicio de comedor de los alumnos con discapacidad, incluso en niños que han hecho uso del comedor del parvulario con toda normalidad, pero que cuando comienzan la escolaridad en un centro ordinario de educación primaria se han visto privados del acceso al servicio de comedor. En algunos casos, las solicitudes de los padres del servicio de comedor para su hijo se han reiterado y han sido objeto de repetidas denegaciones. Primeramente, se les aduce la falta de reconocimiento oficial de la discapacidad, y después, el hecho de que el alumno no puede ser atendido durante el espacio de tiempo de mediodía. Aun así, en ocasiones, el niño es usuario del servicio de acogida matinal y de mediodía de la escuela sin dificultad alguna.

Frecuentemente, se produce un conflicto entre la escuela y la familia del alumno. Las familias no se sienten escuchadas en las pautas dadas por los profesionales que tratan al alumno, se sienten continuamente confrontadas y desacreditadas en cuanto al trato que se da a su hijo. Constatan que el niño se está adaptando a los otros ambientes en que se mueve: familia, amigos, actividades, etc., y se muestran preocupadas por el trato que recibe en la escuela: castigos y expulsiones, apartamiento del grupo, etc.

Ante este tipo de queja, el Síndic ha recordado que el ordenamiento vigente no sólo prohíbe

cualquier forma de discriminación, sino que obliga a la Administración a adoptar medidas especiales para asegurar el derecho de los niños que sufren discapacidad a lograr la máxima integración social y desarrollo individual posibles.

Como ya se ha señalado reiteradamente, si bien el servicio de comedor escolar no es de prestación obligatoria por parte de los centros docentes, una vez establecido, ningún alumno puede resultar excluido del mismo si no es por la aplicación de medidas sancionadoras, por lo que el Síndic ha sugerido que se den las instrucciones oportunas para que los alumnos con discapacidades puedan acceder al servicio de comedor en las mismas condiciones que el resto de niños alumnos del centro.

Ningún alumno puede quedar excluido del servicio de comedor por razón de discapacidad

En este sentido, el Síndic ha informado al Departamento de Enseñanza que supuestos como éste podrían ser considerados constitutivos del delito recogido en el artículo 511 del Código penal, que hace referencia, entre otros, "al particular encargado de un servicio público que deniegue a una persona una prestación a la que tenga derecho por razón de [...] enfermedad o minusvalía".

La Administración alega la insuficiencia de auxiliares de apoyo para atender a los alumnos que necesitan un adulto que se haga cargo y que les supervise todo el rato. A menudo se traslada el problema a la familia y, en ocasiones, se pide a los padres el pago del monitoraje. Éstos se encuentran entre la necesidad de conciliar su vida laboral y familiar, y la obligación de pagar por el servicio de monitoraje de su hijo.

1.1.3. Escolarización en unidades de apoyo a la educación especial (UAEE)

Respecto a la integración escolar de alumnos con necesidades educativas especiales en UAEE, han llegado quejas por los siguientes motivos:

- La falta de seguimiento y evaluación de estas unidades, creadas como un primer paso para la inclusión educativa, por la falta de criterios claros de adjudicación del recurso UAEE y del equipo de profesionales que las conforman.

- La falta de cobertura de las reducciones de jornada y de las bajas temporales de los educadores de educación especial, por lo que las UAEE no disponen del personal asignado durante todo el horario del alumnado.

- La reducción de las horas del personal de apoyo asignado a los centros educativos públicos respecto al curso anterior. Según algunas informaciones, más de 150 centros educativos públicos habrían perdido horas de este apoyo sin que hubiesen disminuido las necesidades.

Respecto al personal de apoyo, el Departamento informa que este apoyo está sujeto a variaciones a lo largo del curso en función de la evolución de los alumnos, pero afirma que había la previsión de mantener el mismo número de horas contratadas de personal de apoyo y que, teniendo en cuenta la supresión de la sexta hora en las escuelas, el mantenimiento del mismo número de horas (que supone una reducción de 5 horas semanales) comportaba un incremento del 1,5% en la proporción del horario lectivo con personal de apoyo. Así, en el curso 2011/2012 contaron con personal de apoyo 166 alumnos más que en el curso anterior y un 19,6% del total de alumnos lo recibía por primera vez.

De los datos aportados por el Departamento de comparación entre los últimos dos cursos escolares, no se desprende una reducción de personal y de recursos de apoyo a los alumnos con necesidades educativas especiales que pueda hacer pensar en una regresión de la educación inclusiva. Así, las UAEE habrían aumentado de 278 a 293,5, y el número de docentes de las UAEE habría pasado de 331 a 467.

Hay alumnos con trastornos mentales que no tienen acceso real a la educación

Estos datos en sí mismos no desmienten ni confirman las informaciones según las cuales se habría producido una reducción del apoyo a los alumnos con necesidades educativas especiales en términos relativos, y se han solicitado nuevos datos relativos al curso escolar 2012/2013.

Ante las consideraciones del Síndic trasladadas al Departamento sobre la falta de recursos educativos para los alumnos de síndrome de Down, especialmente de atención de logopedia y de las carencias y limitaciones de los recursos de las escuelas y los equipos de atención psicopedagógica (EAP) en relación con los objetivos de la

educación inclusiva, el Departamento de Enseñanza ha expuesto al Síndic que “la condición de alumno con síndrome de Down no es por sí misma una condición para recibir o no recibir intervención directa de los profesionales de los centros de recursos para deficientes auditivos (CREDA) y que el apoyo logopédico de atención directa de los CREDA no es, por sí solo, un apoyo esencial para el desarrollo del lenguaje”.

Otro asunto objeto de queja en relación con las UAEE es la expulsión continuada de alumnos de la clase, hecho que, según las familias, no contribuye a reconducir la actitud del alumno ni a mejorar su proceso de aprendizaje ni su integración en el sistema escolar, a menudo dañado.

En algunos casos, se observa que hay alumnos que sufren trastornos mentales que no tienen acceso real a la educación, ya que son privados de la asistencia a clase de forma repetida y continuada. En ocasiones, las expulsiones coinciden con un cambio de docente y se aportan informes de la escuela que relatan incidentes graves, pero también informes médicos que hacen constar el estado de salud del alumno y sus circunstancias.

El Síndic ha expresado su preocupación por la falta de escolarización de estos alumnos y la consideración de que su comportamiento debería ser valorado teniendo en cuenta el trastorno que sufren, tal y como prevén tanto la Ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación, como el Decreto de Autonomía de los centros, que establecen que “la aplicación de medidas correctoras y sancionadoras no puede privar a los alumnos del ejercicio del derecho a la educación, que debe tener en cuenta el nivel escolar en el que se encuentran los alumnos afectados, sus circunstancias personales de salud, familiares y sociales”.

En consecuencia, el Síndic recomienda que se asegure la escolarización inmediata del alumno y la garantía de que en las propuestas de escolarización se agotan las posibilidades de que sea escolarizado en un centro ordinario.

Se han planteado situaciones en las que un alumno con discapacidad que ha hecho educación compartida durante toda la etapa de educación primaria, se encuentra con dificultades para continuar este tipo de escolarización al pasar a la educación secundaria. Se observa una falta de valoración y de dictamen de final de etapa, una falta de información al alumno, una falta de inclusión del alumno en las listas del centro donde no está matriculado, pero sí esco-

larizado, y la denegación a los padres de los alumnos en escolarización compartida de participar en el consejo escolar de la escuela donde no están matriculados formalmente los hijos.

En cuanto a la continuación de la educación compartida en la etapa de educación secundaria, el Síndic ha observado que en algún caso los servicios educativos no la habían apoyado, ni el departamento se había pronunciado sobre los apoyos que facilitaría al IES para la inclusión del alumno. También constata la falta de revisión de la escolarización, preceptiva al final de cada etapa educativa, de acuerdo con el Decreto 299/1997, de 25 de noviembre, sobre la atención educativa al alumnado con necesidades educativas especiales.

Existen dificultades para mantener la escolarización compartida en el cambio de etapa de primaria a secundaria

En estos casos, el Síndic ha recordado el objetivo de que el alumno alcance el máximo desarrollo de sus capacidades, y también que el artículo 23 de la Convención sobre los Derechos del Niño insta a los estados a asegurar que las personas con discapacidad no sean excluidas del sistema general de educación por razones de discapacidad y que tengan acceso a la escuela primaria y secundaria en régimen de inclusión, calidad y gratuidad, y en igualdad de condiciones que el resto de niños de su comunidad; y a garantizar que las personas con discapacidades reciben el apoyo necesario dentro del sistema educativo general, para facilitarles el acceso efectivo a la educación.

En el mismo sentido se pronuncia la Ley 12/2009, de Educación, que, en su artículo 81, establece “1. La atención educativa a todos los alumnos se rige por los principios de escuela inclusiva”. 2. “Los proyectos educativos de los centros deben considerar los elementos curriculares, metodológicos y organizativos para la participación de todos los alumnos en los entornos escolares ordinarios, independientemente de sus condiciones y capacidades”.

Respecto a los derechos de los padres y madres de los alumnos en régimen de educación compartida a participar en los consejos escolares, el Síndic recuerda que la participación de las familias en los órganos de gobierno constituye uno de los principios que rigen el sistema edu-

cativo y un derecho reconocido en la Ley de Educación y la LOE que no debería quedar limitado por el hecho de que formalmente estos alumnos están matriculados en un solo centro. En este sentido, expone que los afectados son, en la práctica, los alumnos de los dos centros donde están escolarizados en régimen de escolarización compartida, y que el derecho de los padres a participar en ellos puede considerarse una extensión de los derechos de los alumnos a este tipo de escolarización.

Así, los alumnos en régimen de escolarización compartida son alumnos de los dos centros donde están escolarizados, y deben ser considerados como tales a todos los efectos, de forma que deben constar en las listas y deben sentirse parte de la comunidad escolar con independencia del tiempo que permanezcan en ella.

El Síndic entiende que es responsabilidad de la Administración educativa garantizar la consecución del máximo nivel de aprendizaje de los alumnos con necesidades educativas especiales, así como facilitar y promover la educación inclusiva con los apoyos que requiere tanto para los docentes y los centros como para los alumnos.

1.2. Dificultades en el ámbito de ocio educativo

En el ámbito del ocio también se presentan dificultades para que los niños y los adolescentes con discapacidad participen con normalidad de dicho tipo de actividades.

A menudo no son admitidos por causa de la discapacidad que sufren y por la falta de personal de apoyo. En algunos casos, son niños que están integrados en escuelas ordinarias o hacen educación compartida sin ningún problema, e incluso, en ocasiones, han participado anteriormente en centros de verano organizados por la propia administración local.

Es preciso hacer los máximos esfuerzos para posibilitar la participación de los niños con discapacidad en las actividades de ocio

Frecuentemente, se orienta a las familias hacia a otras alternativas, como inscribir al hijo en actividades de centros de verano dirigidas específica-

mente a niños con discapacidad o, en otros casos, hacerse cargo del coste de un monitor.

Así, se observa la falta de previsión de reserva de una partida presupuestaria para hacer frente a necesidades económicas excepcionales que puedan presentarse una vez aprobados los presupuestos para las actividades de verano del ayuntamiento.

En estos casos, el Síndic reitera a la administración que organiza la actividad que es necesario respetar y asegurar los derechos de los niños sin ningún tipo de discriminación, independientemente de su incapacidad física o cualquier otra condición del niño o sus padres, de acuerdo con la Ley 14/2010, del 27 de mayo, de los Derechos y las Oportunidades en la Infancia y la Adolescencia (el artículo 9).

En este sentido, más allá de la prohibición de cualquier discriminación, el ordenamiento vigente obliga a la Administración a adoptar medidas de discriminación positiva en relación con los niños

que sufren discapacidad para asegurar su derecho a alcanzar la máxima integración social y desarrollo individual posibles, incluido el desarrollo cultural, que les reconoce el artículo 23 de la Convención.

De acuerdo con ello, insta a las administraciones afectadas en cada caso a realizar los máximos esfuerzos para posibilitar la participación de los niños con discapacidad en las actividades de ocio educativo, independientemente de los apoyos y las ayudas que reciba la familia del niño para esta actividad o para otros conceptos.

En este ámbito, también existen experiencias positivas, como las acciones conjuntas de asociaciones de familiares de niños con discapacidad con la Administración, en el marco de los programas de respiro familiar. Estos programas, que están en fase de prueba piloto, tienen el objetivo de trabajar la integración de niños con y sin discapacidad en estancias deportivas, hecho que hay que valorar positivamente.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES SOBRE NIÑOS CON DISCAPACIDADES

Niños con discapacidades

Todos los organismos competentes en materia de infancia deberían:

- Tomar medidas para que los niños y adolescentes con discapacidad tengan acceso a los diversos servicios en condiciones de igualdad con los otros niños y adolescentes en todos los ámbitos en que se desarrolla su vida cotidiana.
- Avanzar en la asignación de los apoyos en recursos humanos necesarios para la atención adecuada de los alumnos con necesidades educativas especiales en cada escuela ordinaria, de acuerdo con las valoraciones de la escuela y de los servicios educativos del territorio, para hacer posible la educación inclusiva.
- Implantar las USEE de acuerdo con el estudio de valoración de las necesidades del territorio para garantizar la atención de los alumnos para los que el EAP ha indicado este tipo de escolarización.
- Estudiar las necesidades de atención de logopedia en cada centro y tomar medidas para dar cobertura a dichas necesidades.
- Adoptar medidas para asegurar la atención de los niños a los CDIAP mientras que lo necesiten, dentro de la franja de cero a seis años.
- Mantener la previsión de reconvertir los CEE en centros de referencia para las escuelas ordinarias como mecanismo de apoyo para hacer efectiva la escolarización inclusiva de los alumnos con discapacidades.

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

1. Los estados miembros 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 miembros 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 miembros 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 miembros 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.

Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño en el Estado español

El Comité acoge con satisfacción las medidas adoptadas por el Estado para asegurar y garantizar la salud de los niños, y expresa su reconocimiento por el establecimiento de servicios de psiquiatría infantil y adolescente en el sistema médico. No obstante, ve con preocupación que no se hayan abordado adecuadamente los problemas relacionados con la alta prevalencia de trastornos emocionales y psicosociales. El Comité también expresa su preocupación por la información que indica un aumento, en un corto periodo, de la prescripción de psicoestimulantes a niños diagnosticados con trastorno por déficit de atención e hiperactividad (TDAH).

El Comité recomienda al Estado que formule una política nacional de salud mental infantil que incluya la promoción de la salud mental y el bienestar emocional, y también la prevención de los problemas comunes de salud mental a las escuelas y en la atención primaria de la salud, y que establezca equipos de profesionales especializados en la salud mental infantil para que atiendan a los niños que lo necesiten en los servicios ambulatorios y hospitalarios. El Comité, además, anima al Estado a investigar en el campo de la psiquiatría infantil, prestando una atención especial a los determinantes sociales de la salud y a los trastornos mentales. El Comité recomienda al Estado que examine cuidadosamente el fenómeno de la prescripción excesiva de medicamentos a los niños y que adopte iniciativas para proporcionar a los niños diagnosticados con TDAH y otros trastornos del comportamiento, y también a sus padres y maestros, el acceso a una amplia gama de medidas y tratamientos educativos y psicológicos.

Salud de los adolescentes

El Comité considera preocupante el uso indebido de sustancias psicotrópicas por los adolescentes en el Estado, y también el aumento de la obesidad infantil y adolescente.

El Comité recomienda al Estado que prosiga e intensifique los esfuerzos para combatir el uso indebido de sustancias psicotrópicas por los adolescentes, que controle la obesidad infantil y preste mucha atención a la salud de los niños y los adolescentes, teniendo en cuenta la Observación general núm. 4 del Comité (2003), sobre la salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la

Convención. El Comité recomienda al Estado que adopte todas las medidas necesarias para prevenir el uso indebido de sustancias psicotrópicas.

La Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño reconoció, en su artículo 24, el derecho del niño a gozar del nivel de salud más alto posible y de los equipamientos necesarios para tratar las enfermedades y restablecer su estado de salud. Eso obliga los estados a asegurar que ningún niño sea privado de su derecho a acceder a los servicios que necesita para la curación de su afección.

La Convención explicita las medidas que los estados deben adoptar para asegurar la aplicación de este derecho, y señala, entre otros: reducir la mortalidad de los niños; garantizar la prestación de la asistencia médica mediante un sistema de atención primaria de salud; combatir las enfermedades y la desnutrición; velar porque todos los sectores de la sociedad, y especialmente los padres y los niños, estén informados, tengan acceso a la educación y reciban apoyo en el uso de los conocimientos básicos sobre la salud y la nutrición de los niños, y desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación de los padres y la educación y los servicios de planificación familiar.

Con relación al derecho de los niños a la salud, la Ley 14/2010, del 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, determina, en su artículo 44, que los niños y los adolescentes tienen derecho a la promoción, la prevención y la protección de la salud y a la atención sanitaria, y que cualquier niño o adolescente tiene derecho a beneficiarse de las acciones de promoción de la salud, a recibir información y educación para la salud, a beneficiarse de las acciones de salud comunitaria, a recibir actuaciones preventivas, y a disponer de vacunaciones y protocolos de seguimiento de la infancia.

El artículo 45, sobre la atención a la salud mental, establece, por una parte, que, de acuerdo con el Plan director de salud mental y adicciones, se deben desarrollar programas dirigidos a la prevención, la detección, el diagnóstico precoz, el tratamiento y la atención integral de las necesidades en salud mental infantil y juvenil desde la red sanitaria pública de Cataluña; y por otra parte, que se debe garantizar la atención en salud mental de los niños y los adolescentes con discapacidad, mediante programas integrales de atención en el territorio que tengan en cuenta los

servicios y los equipamientos de los departamentos de la Generalitat implicados en su atención.

Asimismo, el artículo 46, sobre la hospitalización, dispone que debe potenciarse el tratamiento en la atención primaria de salud o el tratamiento domiciliario de los niños y los adolescentes, a fin de evitar, siempre y cuando sea posible, su ingreso hospitalario, a pesar de que añade que si el ingreso es necesario sea tan breve como sea posible y se debe procurar que tenga lugar en unidades preparadas para niños y adolescentes y evitar la hospitalización entre adultos.

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

En el Informe sobre los derechos del niño 2011, con relación al cumplimiento del derecho a la salud de los niños y de los adolescentes, se hizo constar que uno de los factores que puede ponerlo en peligro son las listas de espera para acceder a los servicios y el retraso en la atención sanitaria.

Asimismo, se señaló que cada año se recibían quejas sobre esta cuestión, tanto en cuanto a la primera visita al especialista como a las pruebas diagnósticas prescritas por el pediatra y a las intervenciones quirúrgicas.

Este año también hay quejas de padres y madres por el retraso en la concreción de la fecha para la visita al especialista (oftalmólogo, otorrinolaringólogo, etc.) o para las intervenciones quirúrgicas, o bien por el retraso en la aplicación del tratamiento prescrito (tratamiento hormonal del crecimiento, etc.).

Algunos tratamientos no recogidos en la cartera de servicios pueden ser necesarios para el desarrollo adecuado del niño

Como también se expuso en el Informe sobre los derechos del niño 2011, en algunos casos de denegación de tratamientos no recogidos en la cartera de servicios, el Síndic observa que estos tratamientos pueden ser necesarios para el desarrollo adecuado del niño afectado. Por ejemplo el tratamiento reparador de la dentición tem-

poral de una niña de cinco años con pronóstico reservado que necesitaba que le fuese aplicado un plan de tratamiento para evitar la extracción de las piezas afectadas; en otras palabras, la niña se queda sin la posibilidad de recibir una nutrición adecuada hasta que no cambie la dentición, puesto que la familia no puede pagar el coste.

También se han recibido quejas sobre otras cuestiones con relación a la atención a la salud de los niños y de los adolescentes, como por ejemplo:

- **La insuficiente disponibilidad de pediatras en el centro de salud** para la atención urgente en días festivos en una determinada área territorial o bien en periodos de vacaciones, etc.

- **La situación de un hospital debido a la saturación del servicio de urgencias**, tanto de adultos como de niños, hecho que ha provocado que algunos pacientes adultos hayan sido derivados a la planta de pediatría. Eso ha causado, por una parte, un trastorno al personal, y de la otra, el bloqueo de camas para niños que requieren hospitalización, lo cual afecta la atención de los niños enfermos.

En cada caso, el Síndic ha pedido información a la Administración sobre los motivos del retraso y la ha instado a adoptar las medidas necesarias para reducir los plazos en general y, en cuanto a los casos de procedimientos quirúrgicos con plazo máximo garantizado, le ha recomendado que agilice los trámites para que la intervención se haga tan pronto como sea posible, teniendo en cuenta que el alargamiento de los plazos de espera para la atención de la salud puede poner en peligro el desarrollo correcto del niño y tener consecuencias en su futuro.

En esta cuestión, el Síndic reitera lo que ya expuso en el informe anterior, en el sentido de que la dilación excesiva de la espera en las situaciones en que la prescripción médica haya valorado la necesidad del tratamiento con carácter urgente o prioritario puede constituir una vulneración del derecho a la salud de los niños afectados por los retrasos mencionados.

El aumento de los plazos de espera para la atención a la salud puede poner en peligro el desarrollo del niño

En otros casos, el objeto de queja ha sido el trato recibido por parte de los profesionales de la salud en un determinado equipamiento: por una explo-

ración insuficiente que ha requerido una segunda consulta en otro servicio con resultado diferente, por una atención especializada en niños insuficiente, etc.

El Síndic también ha abierto una actuación de oficio a raíz de la información recibida de la Asociación de Diabéticos de Cataluña de las Tierras de Poniente, con relación a problemas que afectan a los niños y a los adolescentes que sufren diabetes tipo 1, tanto en el ámbito de la salud como en el ámbito escolar.

1. Problemas para conseguir las jeringuillas y las tiras reactivas para efectuar los controles de glucemia (hasta tres o cuatro veces al día las inyecciones, y hasta nueve o diez controles diarios), teniendo en cuenta que los controles se pueden doblar en caso de enfermedad y de actividad física extraordinaria. Se expone que en determinados CAPS hay restricciones en la entrega de tiras reactivas y jeringuillas, bien porque no las dan, bien porque la cantidad que dan es insuficiente.

2. Falta de personal en las escuelas para realizar los controles e inyectar la insulina cuando el alumno con diabetes aún no es autónomo. A pesar de la existencia del Protocolo de actuación para la diabetes en la escuela, acordado entre la Asociación de Diabéticos de Cataluña (ADC) y los departamentos de Educación y de Salud de la Generalitat de Cataluña, en algunos casos se presentan dificultades, especialmente en el caso de los alumnos más pequeños, que aún no son autónomos. En este sentido, el Protocolo establece que “el profesorado debe estar informado sobre la enfermedad y se deben realizar sesiones informativas con el profesorado, monitores y otro personal del centro que se considere oportuno”; que “en el caso de que un niño/niña necesite hacer el autoanálisis de glucemia y/o administrarse insulina durante el horario escolar, un maestro u otra persona de la escuela puede ser adiestrado/ada en el procedimiento”, y que “la administración de un medicamento como la insulina no requiere ninguna titulación”. Aun así, en algunos centros escolares no existe ninguna persona dispuesta a inyectarla y se debe recurrir a los padres.

3. Falta de capacidad para resolver pequeñas hipoglucemias en la escuela, que implica que se tenga que llamar a los padres, lo cual preocupa por si un día no se les encuentra o por si a los niños les ocurre durante la hora del recreo. La situación se agrava en la educación primaria, por la diversidad de maestros y las dificultades que pueden surgir para resolver una situación con inmediatez, dar los avisos y hacer los controles de glucemias.

4. Privación de participar en colonias y salidas escolares, pese a que el Protocolo dice que “el alumno con diabetes nunca debe ser excluido de las actividades que organice el centro, excepto si el médico responsable así lo indica”, y que la publicación del Departamento de Salud Como vivir con la diabetes tipo 1, establece que “se debe procurar que el niño o la niña tengan una escolarización completamente normal”.

El Departamento de Salud informó al Síndic que, si bien el Instituto Catalán de la Salud (ICS) es el proveedor mayoritario de los servicios de atención primaria, no es el único; que en el territorio de las Terres de l'Ebre el ICS dispone de numerosos equipos de atención primaria, y que, puesto que no se concreta dónde se han producido las dificultades para disponer de tiras reactivas, no se puede dar una respuesta específica a la problemática.

En este sentido, la Administración informa que el ICS entrega a sus pacientes todo el material necesario para el autocontrol; que la cantidad de tiras y jeringuillas depende del tipo de diabetes mellitus, del tratamiento que se recibe y del grado de control metabólico que se tiene; que para facilitar su cálculo, se siguen las recomendaciones consensuadas en un grupo de expertos de la misma institución con el apoyo de las principales sociedades científicas relacionadas con el manejo de la diabetes mellitus, y que estas recomendaciones están disponibles para todos los profesionales que trabajan a los centros de atención primaria mediante la historia clínica informatizada (eCAP).

La dilación excesiva en situaciones de carácter urgente puede vulnerar el derecho de los niños a la salud

En el caso de los niños y de los adolescentes con diabetes mellitus tipo 1, el Departamento recuerda que las recomendaciones de la guía indican la dispensación de “hasta 10 tiras reactivas por día”, con lo cual las necesidades máximas están garantizadas.

En cuanto a la frecuencia de entrega del material, la Administración explica que puede ser variable en función de las necesidades, pero que esta frecuencia no va nunca en detrimento de la necesidad, ya que el material entregado garantiza la cobertura hasta la próxima fecha de entrega, y para facilitar la gestión, el eCAP dispone de una funcionalidad que ayuda a calcular el material

necesario e indica la fecha para la próxima entrega.

El ICS concluye el informe haciendo constar que no se prevé restricción alguna en la administración de tiras ni jeringuillas, a pesar de que puntualmente pueda existir un problema de rotura de stocks. Asimismo, afirma que pone todos los medios que tiene al alcance para garantizar las necesidades de autocontrol de los diabéticos.

El Departamento de Salud no dio respuesta al tema de la coordinación entre los departamentos de Salud y de Enseñanza en este asunto, que había solicitado el Síndic, para garantizar una formación y una preparación adecuadas para la atención de los alumnos con diabetes tipo 1, por lo que la ha reiterado.

En otra queja se exponía que determinados centros tenían problemas para que les fuesen suministrados los lápices según la marca de la bomba que llevaban. El Departamento hace constar que no es posible que a cada centro de salud haya disponibles agujas para todas las marcas de bombas perfusoras de insulina.

El Síndic ha recogido la inquietud de la Asociación y la de los otros padres y madres de niños con diabetes tipo 1 y queda abierta a tramitar quejas concretas sobre esta cuestión.

2.2. La atención de la salud mental de los niños y de los adolescentes

La red de salud mental infantil y juvenil presenta dificultades para cubrir adecuadamente las necesidades de atención de los niños y de los adolescentes que sufren trastornos en este ámbito.

Para estudiar esta atención, el Síndic ha visitado algunos centros terapéuticos (Can Rubió, Font Fregona), la Unidad de Crisis de Adolescentes (UCA) de Sant Boi de Llobregat, el Hospital de Día de Badalona y dos centros de salud mental infantil y juvenil (CSMIJ), de Santa Coloma de Gramenet y del distrito de Nou Barris de Barcelona, y se han recogido algunos de los problemas expuestos por los servicios y recursos mencionados.

El Síndic considera preocupante, en primer lugar, la saturación de la red y la calidad de la atención, que en el periodo actual de contención del gasto público se ve afectada, y, en segundo lugar, el aumento de la población infantil y juvenil que necesita ser atendida en servicios de salud mental públicos en los últimos años, especialmente por-

que la capacidad de las familias de acceder a los servicios privados de salud mental se ha visto muy limitada por la situación laboral y económica actual.

Se ha producido un aumento preocupante de población infantil y juvenil que necesita ser atendida en servicios de salud mental públicos

En las visitas a centros residenciales de niños y de adolescentes (CRAE o CREI) los profesionales ponen de manifiesto que se trata de una población que a menudo requiere atención en salud mental y el servicio que se presta en la red pública es claramente insuficiente, especialmente en cuanto a la frecuencia de las visitas.

Esta cuestión, a pesar de ser expuesta y reiterada cada año, continúa presentando carencias importantes. Si bien ya se ha expuesto en informes anteriores que el convenio que se firmó entre la DGAIA y el Departamento de Salud, mediante el cual este último se comprometía a atender todos los niños y los adolescentes tutelados, con el refuerzo de determinados CSMIJ, y se eliminaba el gasto de la atención psicológica privada, es conceptualmente bueno en sí mismo, ha tenido consecuencias negativas para los niños porque la atención es insuficiente. Estos niños, residan en un centro residencial o con una familia de acogida, a menudo no pueden recibir la atención psicológica que necesitan: la mayoría de ellos pueden ser atendidos una vez al mes, cuando requerirían visitas semanales o quincenales (dependiendo del caso).

La atención psicológica insuficiente no permite la superación de la situación del niño derivada de las vivencias anteriores a la entrada en el sistema de protección

Esta atención psicológica insuficiente acumulada a lo largo de los años bajo tutela de la Administración (junto con otros factores relativos a la atención a la familia) no permite la superación de la situación del niño derivada de las vivencias anteriores a la asunción de la tutela por parte de la DGAIA. Existe, por lo tanto, una posible vulneración del derecho a la salud, pero también del artículo 39 de la Convención sobre los derechos del

niño, con relación a la rehabilitación del niño víctima.

Esta carencia se ha intentado paliar mediante el pago excepcional de servicios psicológicos privados para niños y adolescentes cuya grave situación así lo requiere, mediante la aprobación de un expediente económico para esta atención, que no excede habitualmente de los seis meses de tratamiento. En algunos casos, se ha conseguido una prórroga de la autorización de esta medida, pero actualmente parece que las instrucciones de la DGAIA van en la dirección de finalizar este tipo de expedientes.

En algunos de los informes recibidos durante la tramitación de quejas relativas a esta cuestión, se constata que la valoración de los diferentes servicios que tratan al niño es unánime respecto de la necesidad de continuar el tratamiento psicológico privado porque la red pública no puede facilitarlo con una frecuencia semanal. También se hace constar que se valora “imprescindible” que el niño continúe recibiendo la atención mencionada y que, en caso contrario, se ve comprometido su desarrollo y se le deja en una situación de riesgo.

En estos casos, el Síndic pide que continúe el tratamiento, de acuerdo con el artículo 20, sobre los derechos de los niños separados de sus padres a una protección especial, de la Convención sobre los derechos del niño, y también de acuerdo con diversos artículos de la Ley 14/2010, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia: el artículo 24, sobre el derecho a la salud; 6, sobre la garantía del desarrollo físico, mental y espiritual; el artículo 7, sobre la obligación de los poderes públicos de adoptar medidas urgentes para evitar que el contenido de los derechos de los niños sea afectado por la falta de recursos adaptados a sus necesidades, y, especialmente, el artículo 82 sobre la atención a niños y adolescentes maltratados, que recoge el artículo 39 de la Convención, ya mencionado anteriormente.

La reducción de recursos y la saturación de la red de salud mental infantojuvenil es preocupante

En este sentido, el Síndic ha recordado a la Administración que la DGAIA es la tutora del niño y tiene las mismas responsabilidades que los padres en sus funciones de crianza; que la falta de cobertura de las necesidades de salud de un niño, sean físicas o psicológicas, constituye uno de los indicadores de riesgo en el proceso de

valoración de las situaciones de desamparo infantil que hacen los equipos de atención a la infancia y la adolescencia (EAIA) y los equipos técnicos de los centros de acogida.

Por otra parte, de las visitas realizadas a los centros y de las reuniones mantenidas con los servicios de salud mental infantiles y juveniles se deduce la preocupación de los profesionales por la falta de desarrollo del Plan director de salud mental, por el incremento de las necesidades, junto con la reducción de los recursos y la saturación que comporta, por la falta de priorización de la salud mental en el sistema sanitario, especialmente la salud mental infantil.

Faltan recursos residenciales de media y larga estancia en salud mental infantojuvenil

Estas preocupaciones se concretan en lo siguiente:

1. La red de salud mental infantil y juvenil no se ha desarrollado como estaba previsto. Ejemplo de ello es que, hasta hace poco, en los hospitales no había camas específicas para salud mental (los niños siempre estaban en pediatría) y la situación de falta de servicios de rehabilitación y de pisos protegidos.

2. Los ajustes presupuestarios parece que han llegado al ámbito de la salud mental infantil y juvenil cuando el sistema de atención ya se encontraba en el límite. Este hecho se refleja principalmente en:

- Las dificultades para el ingreso de niños y adolescentes

- La falta total de camas para niños menores de doce años

- La reducción de plazas a las urgencias psiquiátricas infantiles (URPI) (por ejemplo en la URPI del Hospital de Sant Joan de Déu), a pesar de que disminuye el número de niños menores de catorce años que tienen que ser hospitalizados.

3. Se constata que, en algunos casos, se pide que se continúe la atención en salud mental desde la red infantil y juvenil en el caso de chicos y chicas mayores de dieciocho años, y eso permite a los CSMIJ acompañarlos durante un tiempo más.

4. Es preocupante el aumento de la medicalización y de los diagnósticos en salud mental infantil. En algunos casos, la medicación se inicia

antes de los cuatro o cinco años y tiene muchos efectos secundarios. En esta cuestión, se observa que desde el ámbito educativo a menudo se pide medicación para el trastorno del déficit de atención e hiperactividad y por el autismo, cuando desde el ámbito médico no se considera adecuado.

5. En este sentido, se observa que hay escuelas donde se concentran muchos alumnos con problemas de salud mental, a los cuales ni los maestros ni los equipos de atención psicopedagógica pueden dar respuesta.

6. Se echa de menos una mayor transversalidad en la atención de la infancia, y también una falta de plasticidad en las valoraciones y en las decisiones que se adoptan respecto de los niños y de los adolescentes con problemas de salud mental que se encuentran en situación de riesgo debido a determinados entornos familiares.

7. Se constata que hacen falta más recursos para la atención en salud mental de la infancia y la adolescencia, especialmente residenciales de media y larga estancia, pero también de atención ambulatoria en las diferentes fases del proceso terapéutico con el niño o el adolescente y sus familias.

8. Respeto al Plan director de salud mental y adicciones, parece que está diluido, ya que la Administración no hace referencia y el Plan de salud 2015 no contiene ningún apartado de salud mental.

9. Las dificultades para la hospitalización hacen que los CSMIJ se vean forzados a sostener casos insostenibles.

2.3. Los centros terapéuticos para adolescentes con problemas de salud mental grave o de adicción a drogas

Al final del año 2011 se abrió una nueva actuación de oficio sobre el centro Can Rubió, que si bien oficialmente tiene la consideración de CRAE, no responde a las características de los CRAE ordinarios y ha sido considerado a lo largo de los años como centro terapéutico, y ésta es la función que lleva a cabo con los niños que allí residen.

En la actuación de oficio antes mencionada se abordó, principalmente, la ocupación de plazas por chicos y chicas mayores de edad en proceso de incapacitación, o ya incapacitados y que

esperan plaza en un centro del Instituto Catalán de Asistencia y Servicios Sociales (ICASS), y la reducción de la presencia del equipo clínico-asistencial, y se cerró con la recomendación de que se agilizase el nuevo convenio con el Departamento de Salud.

En la actuación de oficio actual se ha partido de la realización de visitas, de reuniones con el equipo directivo y educativo, y de la información disponible sobre el centro, incluidos los antecedentes que llevaron a crearlo.

El centro El Garraf, precedente de Can Rubió, fue concebido como un centro residencial de acción educativa dirigido específicamente a los chicos y las chicas tutelados por la Administración que sufrían trastornos mentales graves y que no podían ser atendidos en los CRAE ordinarios, puesto que la población con este tipo de problemas de salud había aumentado sensiblemente.

El tratamiento en el centro presentaba ventajas importantes respecto de la atención ambulatoria en la red pública para los chicos y chicas que sufrían trastornos graves y de los que se presumía una mejora significativa en un periodo de estancia entre tres meses y dos años. El acuerdo entre los departamentos responsables de la salud y de la protección de la infancia de entonces establecía como objetivo la compensación de la patología para poder devolver al entorno normalizado en un CRAE, a la familia acogedora o a la propia familia, según la situación personal y familiar de cada uno.

Actualmente, se plantean diversos problemas con relación al centro.

Hay falta de centros públicos para la desintoxicación de sustancias estupefacientes y para patologías duales

En primer lugar, el perfil de los adolescentes y jóvenes estaba establecido en el acuerdo y se marcaron los criterios de admisión en el momento de la creación del centro. Aun así, la situación actual se presenta como falta de protocolos de ingreso rigurosos, en que parece que no se respetan los perfiles de los chicos y chicas a los cuales se dirige el centro, ni se filtran las propuestas de acuerdo con la idoneidad del tipo de centro, de manera que se convierte en un centro residencial donde van los adolescentes que no pueden ser atendidos en ninguna otra parte, y para quienes es a menudo su último recurso.

Este hecho parece que ha llevado a ingresar chicos y chicas con retraso mental, sin enfermedad mental tratable y recuperable, a quienes no se puede aplicar un tratamiento terapéutico, por lo que su estancia al centro es para atenderles y que residan, más que para aplicarles un tratamiento rehabilitador.

También parece que están llegando chicos y chicas muy mayores, algunos afectados de autismo, otros con patologías cronificadas. Algunos ingresan sólo para contención, con patologías en que no se puede intervenir.

En segundo lugar, la insuficiente presencia e intervención del equipo clínico-asistencial y la falta de un trabajo conjunto entre el equipo clínico y el equipo educativo.

Anteriormente, partiendo del objetivo de compensar o superar el trastorno que sufrían los adolescentes en el momento de ingresar en el centro, se planificaba una intervención que englobaba las acciones educativas, terapéuticas y normativas que, de manera institucional y coordinada, se llevaban a cabo con una perspectiva interdisciplinaria. Esta intervención incluía la actividad escolar, pre-laboral y de talleres, las asambleas, la relación con las familias y con el entorno, todas concebidas desde la perspectiva terapéutica.

La presencia del equipo clínico en el mismo contexto donde los chicos y chicas vivían comportaba un conocimiento del centro y de sus dinámicas, cosa que era valorada de manera muy positiva para la consecución de los objetivos del centro. Actualmente, el equipo clínico (dependiente de Sant Joan de Déu y formado por un psiquiatra, dos psicólogos y un ATS) está presente en el centro algunos días de la semana para hacer terapias individuales, pero no hay espacio de trabajo y de supervisión con el equipo educativo.

En tercer lugar, la dificultad de trabajar con los mayores de edad incapacitados en espera de recurso residencial del ICASS y los que están en espera de la resolución judicial de incapacitación con objetivos en los ámbitos pre-laboral y educativo.

En este sentido, el Síndic ha constatado en cada visita que se ha realizado al centro que hay un grupo de jóvenes en esta situación que constituye el 30% o el 40% de los residentes. El diciembre de 2011, de los 24 residentes, 8 estaban en esta situación y, anteriormente, habían estado 10 o 12.

El equipo educativo también pide el reconocimiento del centro como educativo-terapéutico,

puesto que esta falta de reconocimiento lo asimila a un CRAE con más contención, sin tener en cuenta que no toda la intervención es de carácter educativo. La redefinición del centro para dar más peso al ámbito de salud, con más psicólogos y psiquiatras, un equipo técnico y un espacio formal del equipo clínico con el equipo educativo.

El Síndic trasladó estas cuestiones a la DGAIA y al Departamento de Salud.

La DGAIA ha informado que:

- Puesto que el acuerdo con el Departamento de Salud es antiguo, se ha solicitado formalmente su evaluación y revisión, y se ha pedido la colaboración del Departamento de Salud en la elaboración de un estudio para conocer la realidad de la salud mental de los menores tutelados por la Generalitat de Catalunya para abordar la planificación de políticas específicas.

- Se ha revisado el protocolo de entrada para ajustar el perfil de chicos y chicas para el cual está preparado el centro.

- Todos los ingresos se hacen de acuerdo con la Instrucción 11/2010, de 20 de diciembre, por la que se aprueba el Protocolo sobre el acogimiento en centro por razones terapéuticas y educativas de niños o adolescentes en situación de guarda o tutela de la DGAIA.

- Los protocolos de salida son los mismos para todos los centros de la DGAIA: el informe-propuesta de cambio de medida o centro por parte del guardador (centro) y en el caso de Can Rubió también es necesario un informe clínico.

- Dada la lista de espera para ingresar en los recursos residenciales del ICASS, se están haciendo gestiones con este organismo con el objetivo de que las reuniones garanticen la disponibilidad de plazas en los centros una vez los menores lleguen a la mayoría de edad.

- Según la cartera de servicios, a Can Rubió no le corresponde tener equipo técnico, puesto que está considerado como CRAE. La diferencia es que dispone de equipo clínico, ya que el abordaje de los problemas mentales de los menores que allí residen hace que, en este sentido, Can Rubió sea un centro terapéutico.

El Síndic ha valorado positivamente la solicitud de revisión del acuerdo con el Departamento de Salud y también de colaboración en un estudio sobre la realidad de la salud mental de los niños y de los adolescentes tutelados por la DGAIA, puesto

que el último es del año 1994. En este sentido, se está pendiente del resultado de esta colaboración interdepartamental, de la cual se hará el seguimiento.

Sin embargo, continúa siendo motivo de preocupación la situación del centro y la de los chicos y chicas que residen en el mismo. Algunas de las causas de esta preocupación son antiguas, y el Síndic reitera las sugerencias hechas a la Administración. Es el caso de los protocolos de admisión, por un lado, y la falta de salida y la situación de los mayores de edad declarados incapaces, del otro.

Otro motivo de preocupación, ha sido destacado más recientemente, fruto de la acumulación de las disfunciones expuestas, y se considera que afecta negativamente a la vida cotidiana de los chicos y chicas, especialmente a la atención que reciben como menores de edad con problemas mentales y tutelados por la Administración.

El Síndic considera que hay otras cuestiones que deben ser objeto de reflexión y mejora, añadidas a las ya planteadas anteriormente sobre protocolos de admisión y falta de salida, y a la situación en el centro de los mayores de edad declarados incapaces.

- **Carencias en el trabajo y la valoración conjunta entre el equipo educativo y el equipo clínico-asistencial**, que lleva a una intervención educativa sin que se pueda incluir la perspectiva clínica: no hay espacios formales ni disponibilidad de tiempo informal de comunicación entre un equipo y el otro respecto de los chicos y chicas, pese a que algunos de los residentes tienen trastornos muy graves.

- **La falta de supervisión del equipo educativo**, que a menudo se encuentra solo frente a situaciones de alteración psicológica o psiquiátrica que lo sobrepasan.

- **Las habitaciones mayoritariamente compartidas**, cosa que supone una situación normal en cualquier otro CRAE, considerando la población que acoge Can Rubió, deberían ser individuales.

- **Una cierta preeminencia de una intervención coercitiva**, que puede intentar compensar la falta de un abordaje clínico-educativo de estos chicos y chicas que sufren graves trastornos.

En resumen, la falta de reconocimiento del centro como centro terapéutico puede comportar perjuicios tanto en el apoyo al equipo educativo y en el

abordaje terapéutico como en la aplicación de los proyectos educativos individuales.

El reconocimiento del centro Can Rubió como centro terapéutico permitiría el abordaje médico-educativo que necesitan los niños, que es el motivo por el que están en Can Rubió y no en un centro residencial de acción educativa, y les aseguraría el tratamiento como pacientes, como niños y adolescentes afectados por un trastorno mental, asimilable, en parte, a los que están ingresados en unidades hospitalarias de agudos o de corta estancia.

Asimismo, prevendría ingresos que tienen como objetivo conseguir una mayor contención y una eventual intervención educativa de carácter coercitivo o sancionador, más propia de los centros residenciales de educación intensiva (CREI).

Otras consecuencias del reconocimiento de Can Rubió como centro terapéutico serían la aplicación de un mayor rigor en el perfil de la población adolescente que se debe atender y la eliminación del centro como “sala de espera” de plaza en centro residencial para personas adultas incapacitadas judicialmente.

Las cartas de derechos de los niños recomiendan la separación entre niños y adultos en los equipamientos residenciales

Sólo así el centro recobraría el carácter genuino para el que fue creado, entorno a cuatro ejes: minoría de edad, tutela o guarda administrativa, trastorno mental grave susceptible de ser tratado y temporalidad unida al tratamiento, y no a las plazas disponibles en los CRAE.

También se ha visitado el centro Font Fregona-Mas Pons, centro terapéutico privado que tiene plazas en convenio con la DGAIA, con la Dirección General de Ejecución Penal y Justicia Juvenil, y con el ICASS.

Este centro fue creado para atender personas adultas con problemas de toxicomanía, pero progresivamente fue aceptando menores de edad y, actualmente, acoge adolescentes con problemas de consumo de tóxicos, patologías duales, trastornos de conducta y trastornos de personalidad. El número de plazas actual es de 70 entre los dos edificios, Font Fregona y Mas Pons.

Actualmente, este centro aparece calificado como centro residencial de asistencia a las personas drogodependientes, centro que constaba autorizado en Cataluña en el mes de abril de 2012 en la base de datos pública del Departamento de Salud.

La falta de centros públicos para la desintoxicación de sustancias estupefacientes y patologías duales ha llevado a la Administración a ingresar en este centro chicos y chicas tutelados por la DGAIA y a jóvenes que cumplen medidas de justicia juvenil. En el caso de la DGAIA, hasta hace pocos años las plazas que tenía reservadas eran 6 y, actualmente, ascienden a 40.

Sin entrar a estudiar ni a analizar la metodología que se aplica en los tratamientos a las personas ingresadas en este centro, ni la filosofía en que se basa, cuestiones que corresponden a los expertos en salud mental y adicciones, es preciso señalar algunas cuestiones que afectan directamente a la vida diaria de los niños y adolescentes que están ingresados en dicho centro.

Estas cuestiones han surgido de las observaciones durante la visita realizada, de la reunión con el equipo directivo y con el equipo médico-terapéutico, de las quejas que se han recibido en los últimos años (más que por el número, por el contenido similar) y del estudio de la documentación aportada por el centro (Libro de responsabilidades y protocolos internos).

En la tramitación de estas quejas, el Síndic no puede determinar si la aplicación de una determinada terapia vulnera o respeta los derechos de los niños que la reciben. Pero ante determinados hechos o situaciones, ha hecho llegar sus consideraciones y sus recomendaciones a la DGAIA, como tutora de los adolescentes a los cuales hacen referencia las quejas.

En primer lugar, el uso de la contención mecánica mediante la silla de contención. En el centro hay dos, expuestas permanentemente a la vista de todos: una en la sala de la televisión y la otra en la entrada del gimnasio. Las contenciones por este medio se hacen ante un grupo de compañeros. Hay un protocolo detallado de utilización, el cual establece que es imprescindible la autorización previa del director del centro y la información en el psiquiatra, y también el chequeo médico posterior a la contención. El mismo protocolo prohíbe explícitamente pegar, insultar, menospreciar o provocar a la persona afectada por la contención y que “la contención mecánica finaliza cuando la per-

sona está calmada y estable para poderse incorporar al grupo”.

A pesar de ello, al Síndic han llegado quejas por la utilización de la silla de contención, por las horas pasadas a la silla, por insultos recibidos e, incluso, por agresiones infligidas.

La existencia y la utilización de la silla por sí solas ya podrían poner en cuestión si se respeta el derecho a la integridad física y psicológica de los chicos y las chicas, pero la presunta vulneración del protocolo establecido hace necesario cuestionar su legitimidad y exigir una supervisión rigurosa de este mecanismo de contención por parte de las administraciones afectadas.

En cuanto a la contención en celdas de aislamiento, según consta en el protocolo del centro, no se aplica este tipo de aislamiento “en espera de resoluciones oficiales”.

En relación con esta cuestión, es preciso recordar que la Ley 14/2010, del 27 de mayo, sobre los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia establece, en su artículo 133, que se debe velar porque las prácticas de contención en los centros respeten los derechos de los niños y de los adolescentes.

La Ley 14/2010 también establece que los centros de tipo terapéutico o de educación intensiva hagan un uso limitado y extraordinario de las salas y otras medidas de contención y aislamiento físico del niño o adolescente, y únicamente con el objetivo de protegerlo de sí mismo en episodios de violencia, de manera que, en ningún caso, no se utilicen como medidas de corrección o de sanción.

Para asegurar un uso limitado y la aplicación en estos términos, la ley de infancia prevé la aprobación de un reglamento que limite el uso de las medidas de contención, normativa que a estas alturas no ha sido aprobada y que ha sido pedida por el Síndic en sucesivos informes al Parlamento.

En segundo lugar, el respeto del derecho de comunicación de los menores de edad con sus padres. La metodología que se aplica en el tratamiento de los internos implica una denegación de este derecho, que puede llegar, en la primera fase del tratamiento, a tres meses. Posteriormente, se autorizan visitas mensuales. En cada caso, el periodo de falta de comunicación o de restricción importante del contacto con los familiares se alarga más o menos, pero, en todo caso, partiendo del hecho de que en los tratamientos para la desintoxicación de drogas la separación del entorno se considera imprescin-

dible, es preciso dejar constancia que éste es uno de los motivos de queja más frecuente por parte de los mismos chicos y chicas y de sus familiares, respecto del que es preciso preguntarse si hay alternativas en el caso de menores de edad.

Es preciso exigir una supervisión rigurosa por parte de las administraciones de los mecanismos de contención

En esta cuestión, es preciso hacer referencia al artículo 9 de la Convención sobre los derechos del niño, recogido por el artículo 38 de la Ley 14/2010, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, sobre los derechos de relación y convivencia. Estos artículos establecen el derecho del niño y del adolescente separado de sus padres de comunicarse con ellos, de manera que cabría preguntarse si el aislamiento de los menores de edad es compatible con este derecho.

En tercer lugar, la mezcla de menores de edad – de edades comprendidas entre los doce y dieciocho años– y adultos en un mismo centro, cuestión que para los responsables del centro no constituye ningún problema puesto que, según manifiestan, no hacen ninguna diferencia entre unos y otros.

El Síndic considera que esta cuestión es relevante por dos motivos: a) los menores de edad que están en el centro no están en el mismo por voluntad propia, sino por la de sus padres o tutores (en el caso de la DGAIA), mientras que los adultos se someten voluntaria y conscientemente a este tratamiento y lo aceptan explícitamente; b) las cartas de derechos de los niños recomiendan la separación entre niños/adolescentes y adultos en los equipamientos residenciales, sean terapéuticos o de otro tipo.

Seguidamente, el carácter altamente restrictivo de la conducta de los internos, que se refleja, entre otros, en la limitación de movimientos que supone la práctica utilizada “para asegurar la buena conducta” de los chicos y chicas en una determinada fase del tratamiento, lo cual hace que, en cualquier actividad que hagan, tengan que ir acompañados por dos internos que están en fases más avanzadas. Asimismo, la hoja de compromiso de salidas, entre otros, les obliga a no salir de casa con nadie más excepto los padres o los familiares responsables, a no llevar dinero ni a pedirlo, a no encontrarse con otros internos, etc., con la anulación de la siguiente

salida como castigo si incumplen los compromisos firmados.

Por otra parte, es preciso poner de manifiesto que diversos profesionales (CRAE, EAIA, unidades terapéuticas) dedicados a la tutela y la guarda de los niños sometidos a medidas de protección han hecho llegar discrepancias sobre la manera de abordar las enfermedades y trastornos en este centro desde la perspectiva de los derechos de los niños.

Por todo eso, es preciso poner sobre la mesa la necesidad de hacer un análisis sobre si la aplicación de un determinado abordaje terapéutico legitima determinadas aproximaciones o métodos que pueden suponer menoscabar los derechos de los niños y de los adolescentes reconocidos por la normativa de infancia. Por lo tanto, la administración que tiene por encargo la garantía de los derechos de los niños y que es su tutora debe analizar en profundidad si el abordaje que se hace en Font Fregona para recuperar niños y adolescentes con determinados trastornos es el adecuado, tanto desde la perspectiva de los derechos de los niños internos como desde la óptica de la recuperación y la reinserción social de estos niños.

Es preciso estudiar si existen alternativas a las restricciones de contacto con las familias en el caso de menores en tratamiento por desintoxicación

En otros apartados y en anteriores informes, ya se ha hecho mención de la necesidad de regulación y de inspección de los centros terapéuticos. Eso, lo llevan a cabo el Departamento de Salud y la DGAIA, la cual tiene en convenio un número de plazas cada vez más alto.

Se ha recomendado reiteradamente que se subsane la falta de plazas para adolescentes con problemas de salud mental graves en Cataluña,

puesto que los únicos recursos residenciales terapéuticos que atienden a la población menor de edad son privados.

El Síndic ha continuado recibiendo quejas con relación a esta carencia, que afecta a los adolescentes y a sus familias cuando los primeros sufren problemas mentales graves. Los padres manifiestan la disyuntiva que desde la misma red de salud mental a menudo les plantean: sólo tienen plaza residencial pública si la Administración (DGAIA) asume la tutela de sus hijos.

Esta situación, de la cual ya se ha alertado en anteriores ocasiones, pone a los padres de los adolescentes afectados por trastornos mentales graves en fase no controlable ambulatoriamente frente a un problema que se podría evitar. Pese a la falta de lógica de tener que renunciar a los derechos parentales para que el hijo o la hija pueda acceder a un centro terapéutico público, la realidad es que la demora para acceder a una de las pocas plazas existentes deteriora la convivencia familiar de tal manera que puede poner en peligro la integridad física del mismo adolescente y la de los otros miembros del núcleo familiar y, asimismo, puede llevar a la familia a aceptar la asunción de la tutela de su hijo o hija por parte de la DGAIA ante la imposibilidad de contener la situación.

Frente a esta situación mantenida en el tiempo, el Síndic ha recomendado reiteradamente que se enmiende la situación de falta de plazas residenciales para adolescentes con problemas de salud mental graves en Cataluña porque muchas familias no tienen posibilidades económicas de sufragar recursos privados para atender a sus hijos de manera adecuada.

De la misma manera, la Administración debería estudiar la conveniencia de crear centros terapéuticos públicos para adolescentes con problemas de adicción a drogas con el objetivo de garantizar que los tratamientos que se aplican a los chicos y chicas respeten sus derechos como menores de edad.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES SOBRE EL DERECHO A LA SALUD Y A LOS SERVICIOS SANITARIOS

Derecho a la salud y a los servicios sanitarios

El Departamento de Salud, en coordinación con los departamentos de Bienestar y Familia y de Enseñanza, deberían:

- Tomar medidas para acortar los plazos para las visitas de especialistas a los niños, una vez derivados por el médico de cabecera, especialmente en los casos en que se clasifican como prioritarias.
- Estudiar las necesidades de plazas de atención en unidades hospitalarias y residenciales para adolescentes con problemas graves de salud mental y tomar medidas para adaptar la oferta a las necesidades resultantes.
- Mantener la Comisión de Coordinación Interdepartamental de los departamentos de Salud y de Enseñanza para llevar a cabo el seguimiento de la cobertura de las necesidades de salud de los alumnos.
- Facilitar formación especializada a los docentes que atienden las USEE.

3. Derecho a un nivel de vida adecuado (art. 27)

1. Los estados miembros 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 miembro, 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 miembros 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.

Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño en el Estado español

El Comité acoge complacido la tendencia mostrada hasta 2008 a aumentar las asignaciones presupuestarias destinadas a actividades del sector social, entre otras cosas, a políticas y programas que se ocupaban de los derechos de los niños y los adolescentes, pero señala que sigue habiendo dificultades para determinar las asignaciones específicas en el presupuesto nacional destinadas a la infancia. Asimismo, muestra su inquietud por la falta de partidas específicas asignadas a los niños en los planes y presupuestos elaborados por el Estado para hacer frente a la crisis que afecta profundamente en la actualidad al Estado parte, donde la tasa de desempleo es del 20% aproximadamente y el 25% de los niños viven en la pobreza o en peligro de sumirse en ella. Además, el Comité sigue preocupado por la falta de información acerca de las asignaciones presupuestarias destinadas a la infancia por las comunidades autónomas.

El Comité insta al Estado parte a que tenga en cuenta las recomendaciones aprobadas tras la celebración de su día de debate general de 2007 sobre "Recursos CRC/C/ESP/CO/3-4

4 GE.10-46329 para los derechos del niño – responsabilidad de los Estados" (véase CRC/C/46/3) y a que:

a) Aplique un enfoque basado en los derechos del niño cuando prepare el presupuesto del Estado y de las comunidades autónomas, aplicando un sistema de seguimiento a la asignación y el uso de los recursos destinados a los niños en todo el presupuesto, de manera que se ponga de relieve la inversión en la infancia. El Comité recomienda la elaboración de presupuestos relativos a los niños en los que se determine el importe y la proporción del gasto destinado a éstos a nivel nacional, autónomo y local, a fin de evaluar las repercusiones y los efectos de dicho gasto en la infancia.

b) Vele por que se protejan las partidas presupuestarias prioritarias destinadas a la infancia frente a los cambios de niveles de recursos en las prioridades del presupuesto general y, de manera más específica, que se protejan las partidas presupuestarias relativas a las medidas sociales afirmativas en favor de los niños que las necesiten, incluso en épocas de crisis.

3.1. Garantía del derecho a un nivel de vida adecuado

La Ley de Derechos y Oportunidades de la Infancia reconoce el derecho de los niños a un nivel básico de bienestar (art.41), y prevé la obligación de los poderes públicos de adoptar medidas para asegurar que los progenitores o personas que tienen su guarda tengan la oportunidad de ofrecerles el nivel básico de bienestar material que necesitan para un desarrollo integral adecuado.

La Ley 14/2010 reproduce así el esquema de la Convención, en el sentido de que corresponde a los padres la responsabilidad primordial en la crianza, la formación (art.37) y en el aseguramiento de un nivel básico de bienestar (art.41), y al Estado (las administraciones públicas) la ayuda a los padres para que puedan asegurar las condiciones de vida necesarias para el desarrollo integral de niños y adolescentes.

Además de su configuración como derecho, la Ley de Derechos y Oportunidades de los Niños hace una mención especial a las situaciones de pobreza como objetivo prioritario de intervención. Así, cuando trata la actuación de las administraciones públicas en la ayuda a los padres en la crianza y la formación (art. 37), establece que "las administra-

ciones públicas deben [...] poner especial atención en las necesidades de los niños y adolescentes de familias monoparentales y en el ámbito de familias pertenecientes a los grupos menos favorecidos que viven en situación de pobreza”.

Sin embargo, y pese a este reconocimiento formal, queda pendiente un desarrollo normativo en sentido global y general que permita, en el caso de los niños, hacer efectivo el derecho a un nivel de vida adecuado, puesto que hoy por hoy está configurado más como un objetivo al que deben tender las políticas públicas –las actuaciones de la Administración– que como un derecho subjetivo exigible ante las administraciones o en sede judicial. En este sentido, el Síndic ha pedido a los poderes públicos que desarrollen normativamente el derecho de los niños a un nivel de vida adecuado y establezcan criterios para determinar el nivel básico de bienestar material de los niños y los adolescentes, y el desarrollo de ayudas y prestaciones de carácter público y garantizado que aseguren la consecución de este nivel básico de bienestar material.

Queda pendiente un despliegue normativo en sentido global y general que permita hacer efectivo el derecho a un nivel de vida adecuado

En el desarrollo de este precepto, hay que tener en cuenta la previsión del Estatuto de Autonomía de Cataluña relativa al derecho de las personas o familias que se encuentran en situación de pobreza a acceder a una renta garantizada de ciudadanía que les asegure los mínimos de una vida digna (art. 24.3), así como el principio establecido para orientar las políticas públicas –tanto para evitar la exclusión social (art. 42.2), como específicamente en el caso de las actuaciones de los poderes públicos dirigidas a los niños– por el que el Estatuto dispone que los poderes públicos “deben garantizar la protección de los niños, especialmente contra toda forma de explotación, de abandono, de maltrato o crueldad y de la pobreza y sus efectos” (art. 40.3).

3.2. Insuficiencia de las transferencias económicas destinadas a la lucha contra la pobreza infantil

El *Informe sobre los derechos del niño 2011* ya señalaba los bajos niveles de gasto público en infancia existentes y cómo estos niveles de gasto

condicionaban el desarrollo de políticas para combatir las situaciones de pobreza infantil.

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. Si bien existe margen para mejorar la eficiencia de los recursos que se destinan a las políticas sociales, la lucha contra la pobreza infantil obliga sobre todo a los poderes públicos a incrementar el gasto social destinado a la infancia.

El modelo catalán de transferencias económicas presenta déficits en la dotación de recursos y en la focalización de éstos en la infancia

En este sentido, y a pesar de que nos encontramos en un periodo de contención del gasto público por efecto de la crisis económica, el Síndic sugiere a los poderes públicos:

- Que garanticen que las restricciones presupuestarias no afecten al ámbito de la infancia. Esta circunstancia no se ha producido este año, por ejemplo, en el caso de las becas de comedor, cuya dotación presupuestaria se ha reducido respecto al curso anterior.
- Que aumenten la inversión en políticas dirigidas a la infancia (a través, por ejemplo, de la dotación de becas de comedor escolar), especialmente en el contexto actual de crisis, y como consecuencia de la mayor vulnerabilidad de la infancia a los periodos de recesión económica.
- Que evalúen y mejoren la eficiencia del gasto en políticas sociales, con el objetivo de combatir con más intensidad la pobreza infantil.

Los bajos niveles comparados de gasto público social hacen que las políticas de prestaciones económicas destinadas a combatir la pobreza en general, y la pobreza infantil en particular, sean limitadas, no sólo en cuanto al despliegue sino también en el impacto que alcanzan.

El modelo catalán de transferencias económicas presenta debilidades en la dotación de recursos financieros, así como en la focalización de éstos en la población infantil. Este “sesgo adulto” y los bajos niveles de cobertura, de extensividad y de intensidad de buena parte de las prestaciones económicas hacen que su impacto sobre la reducción de la pobreza infantil sea débil. De hecho, en Catalunya, la gran mayoría de las prestaciones tienen un impacto muy reducido sobre la tasa de pobreza, especialmente entre la población infantil. Las dos únicas prestaciones que consiguen reducir la pobreza infantil en más de un punto porcentual son las prestaciones de paro y las prestaciones de jubilación. Las políticas de ayuda a la familia, en cambio, reducen de forma escasa el riesgo de pobreza infantil.

Hay un incremento de necesidades socio-económicas de las familias y una disminución del gasto destinado a prestaciones

En lo concerniente al gasto destinado a las prestaciones económicas, los bajos niveles comparados de gasto público se habían visto compensados parcialmente con un crecimiento sostenido entre los años 2006 y 2010 de las partidas presupuestarias destinadas a prestaciones económicas. Fueron especialmente destacables los incrementos experimentados por las partidas destinadas a la renta mínima de inserción, a las ayudas individuales de comedor escolar o a las becas y ayudas al estudio, de más del 170%, que concentraban, conjuntamente con la prestación de carácter universal por niño a cargo, el volumen más importante de gasto en prestaciones.

Esta evolución positiva del gasto social entre los años 2006 y 2010 se ha visto alterada a partir del año 2011 por efecto de las medidas de contención presupuestaria y de reducción del déficit aplicadas por el gobierno, debido a la crisis económica vigente. De hecho, las prestaciones que concentran la mayor parte de inversión, como la prestación económica de carácter universal por niño a cargo, la renta mínima de inserción y las ayudas de comedor escolar, o bien han quedado suspendidas o bien han visto reducido de forma significativa el importe global destinado (aunque se haya añadido una ayuda para familias en las que se haya producido un nacimiento, adopción, tutela o acogimiento, sometido al nivel de ingresos de la unidad familiar, para compensar esta reducción).

Además, otras prestaciones económicas con un peso menos importante han quedado eliminadas o se han dejado de convocar (subvenciones a los centros privados concertados para actividades del alumnado con necesidades educativas específicas o subvenciones para actividades extraescolares, del Departamento de Enseñanza; prestaciones permanentes para el pago del alquiler, del Departamento de Territorio y Sostenibilidad; ayudas para familias con parto, adopción o acogimiento múltiple sometido al nivel de ingresos de la unidad familiar, del Departamento de Bienestar Social y Familia, etc.). En definitiva, nos encontramos en un contexto de incremento de las necesidades socio-económicas de las familias y también de decremento del gasto destinado a muchas de estas prestaciones.

Conviene añadir, además, que la mayoría de prestaciones económicas están sujetas al derecho de concurrencia, supeditadas a disponibilidades presupuestarias, y no sólo a la situación de necesidad de la persona. A la vez, es significativo que en los últimos tiempos haya habido prestaciones que han pasado a otorgarse en función de la disponibilidad presupuestaria, cuando antes se garantizaban por debajo de un determinado umbral de renta. Éste es el caso, por ejemplo, de la ayuda por parto, adopción, tutela o acogimiento múltiple sometido al nivel de ingresos, pero también de la renta mínima de inserción, que pasa a estar condicionada al contexto económico y a limitaciones presupuestarias.

Los niños cuyos progenitores se encuentran en una situación de residencia no regularizada quedan excluidos de la mayoría de prestaciones económicas

Si se observa la extensividad de las prestaciones económicas, se constata que Cataluña presenta una provisión de prestaciones económicas de carácter universal muy limitadas y poco extensivas a lo largo de la trayectoria vital del niño y, desde la perspectiva de la extensividad, los niños cuyos progenitores no tienen una situación de residencia legal regularizada en el Estado español quedan permanentemente excluidos de la mayoría de prestaciones económicas (salvo las ayudas en materia de educación y de las ayudas de urgencia social). En lo concerniente a la cobertura de las prestaciones económicas, Cataluña presenta un sistema de prestaciones caracterizado globalmente por bajos niveles de cobertura

como consecuencia de los déficits de universalidad de las prestaciones y las restricciones de los umbrales de elegibilidad establecidos, además del bajo gasto. Si se observa la intensidad de las prestaciones económicas, Catalunya se sitúa entre los países con menores intensidades de las prestaciones de apoyo a la familia.

Ante este escenario, el Síndic sugiere a los poderes públicos que estudien la posibilidad de desarrollar, una vez establecidos por norma los mínimos considerados esenciales para garantizar el derecho del niño a un nivel de vida adecuado, una renta de suficiencia económica garantizada para los niños, en desarrollo del artículo 24.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña del año 2006, y que creen una prestación específica condicionada a la renta para garantizar que las familias con niños que no disponen de los ingresos necesarios para satisfacer las necesidades esenciales puedan disponer de ingresos equivalentes al indicador de renta de suficiencia de Catalunya corregido.

Esta recomendación, junto con un análisis extenso sobre las prestaciones y transferencias para combatir la pobreza infantil en Catalunya, la recoge el Informe sobre la pobreza infantil en Catalunya entregado al Parlamento en el mes de septiembre de 2012.

3.3. Incidencia de los problemas de gestión de las prestaciones económicas en las situaciones de pobreza infantil

La capacidad de las prestaciones económicas para compensar desigualdades sociales puede verse afectada negativamente por la existencia de determinados problemas relacionados, bien con el diseño, bien con la tramitación de la prestación por parte de la administración competente. En último término, estos problemas limitan las posibilidades de acceso de los niños y las familias que tienen una necesidad real o provocan que las características de estas prestaciones no se adapten plenamente a las necesidades sociales existentes.

Sobre la información de que disponen las familias en la tramitación, si bien la sensación de los servicios sociales es que la mayoría de familias con necesidad económica están bien informadas de las ayudas que tienen a su alcance, conviene destacar algunas carencias, como la ocurrida en el año 2011 con el cambio en el sistema de pago de la renta mínima de inserción: las personas beneficiarias se encontraron sin la transferencia mensual, sin haber recibido una información

previa con tiempo suficiente, y en muchos casos tampoco recibieron el cheque nominativo con la mensualidad. También tuvieron muchas dificultades para obtener información sobre su situación y sobre la forma y las previsiones de pago, tanto por el volumen de casos como por la falta de conocimiento previo por parte de los servicios sociales y por la insuficiencia de los servicios de información habilitados por la Administración de la Generalitat.

Sobre la flexibilidad del procedimiento de acceso a las prestaciones existentes, el análisis de las quejas también pone de manifiesto la existencia de carencias en el acceso a determinadas prestaciones por parte de la población que experimenta cambios en su situación socio-económica a lo largo del año, un vez ha finalizado el periodo de solicitud ordinario, por ejemplo, en el caso de las becas de comedor escolar en algunas comarcas y municipios.

El tiempo previsto para la resolución y para el cobro de las prestaciones es excesivo

Sobre el periodo de tiempo que se tiene en cuenta a la hora de valorar los ingresos familiares, que también limita las posibilidades de dar respuesta a situaciones sobrevenidas, cabe destacar que, en las convocatorias de prestaciones económicas, para contabilizar las rentas de la unidad familiar (o de la unidad de convivencia) se adopta como periodo el último año finalizado, pero en ocasiones, y más aún en el contexto actual de crisis, la situación socio-económica de una familia un año atrás puede no ajustarse a la situación que vive en el presente. Este criterio penaliza a las familias que han visto empeorar su situación socio-económica. Precisamente, en el año 2010 se produjo una modificación en el periodo de cálculo para acceder a la renta mínima de inserción, que se redujo hasta los seis meses, y de forma transitoria, hasta los cuatro meses. La aprobación de la Ley 7/2011, del 27 de julio, y posteriormente del Decreto 384/2011, de 30 de agosto, el tiempo de valoración de los ingresos pasaba a ser nuevamente de doce meses.

En cuanto al periodo de tiempo previsto para la resolución y para el cobro de las prestaciones, una vez se presenta la solicitud, el Síndic constata que en ocasiones es excesivo. Es ilustrativo el caso de quejas sobre la dilación en la resolución y en el cobro de becas y ayudas para el estudio, para libros de texto o para comedor escolar, que en algunos casos se resuelven una

vez transcurridos varios meses del inicio de curso, y no siempre están previstos los mecanismos para compensar estas desigualdades durante este periodo, lo que dificulta el seguimiento normal de la actividad escolar de los alumnos en una situación socio-económica desfavorecida. Estos retrasos, además, pueden generar déficits de eficiencia en el sistema de protección social: en ocasiones, los servicios sociales de atención primaria deben conceder ayudas de urgencia social para garantizar el acceso de los alumnos a estos recursos y servicios educativos (libros, comedor escolar, etc.) a familias que, meses después, recibirán becas y ayudas por los mismos conceptos por parte del Departamento de Enseñanza y de los consejos comarcales, una vez la administración competente haya resuelto las peticiones formuladas.

Sobre los requisitos que dan derecho a percibir estas prestaciones, además de los umbrales de elegibilidad de las prestaciones, conviene destacar que en algunas prestaciones los requisitos previstos pueden dejar fuera de este derecho a colectivos con una prevalencia elevada de situaciones de pobreza infantil extrema (niños con progenitores que no tienen una situación de residencia legal regularizada en el Estado español, etc.). Incluso, recientemente, en determinadas prestaciones los requisitos que dan derecho a percibir estas prestaciones se han visto endurecidos, como ha sucedido en el caso de la renta mínima de inserción, para la cual a mediados de 2011 se amplió el tiempo de residencia mínima exigida en Cataluña, que pasó de uno a dos años, o se limitó el tiempo de percepción de la prestación.

Sobre los criterios que ordenan la concesión o que determinan la intensidad de la ayuda, las bases que regulan las prestaciones no siempre discriminan positivamente a los grupos sociales con un riesgo de pobreza infantil más elevado, como los adolescentes, los niños en familias monoparentales o numerosas, los niños con progenitores inactivos o parados, etc. Incluso, ocasionalmente los criterios de acceso a estas prestaciones pueden llegar a penalizar a algu-

nos de estos grupos de riesgo, como pasa con las convocatorias de becas de comedor escolar en alguna comarca, que otorgan puntos adicionales a los alumnos que tienen los progenitores ocupados, por sus dificultades de conciliar en el tiempo de mediodía la vida laboral y familiar. En cuanto a los criterios de priorización de las solicitudes, el análisis de las quejas recibidas también pone de manifiesto que, en términos generales, la medida de las rentas familiares contabiliza los ingresos, pero no acostumbra a ponderar los gastos fijos relacionados con bienes de consumo básico (vivienda, etc.).

En algunas prestaciones la rigidez de los requisitos puede dejar fuera a colectivos con una prevalencia elevada de situaciones de pobreza infantil

Sobre la progresividad, tanto del umbral de renta que da derecho a la prestación como de la intensidad de la prestación, cabe decir que no siempre existe. La ponderación de las rentas familiares a partir del número de miembros de la unidad familiar presente en muchas de las prestaciones garantiza esta progresividad en función de las cargas familiares, especialmente en el procedimiento de acceso. En cambio, esta progresividad está menos presente en la intensidad de la ayuda.

En definitiva, el Síndic recuerda a las administraciones que la mejora del sistema de prestaciones al alcance de los niños no sólo requiere una mayor inversión de recursos financieros, sino también un mayor esfuerzo para mejorar aspectos relacionados con la gestión de estas prestaciones, a fin de que den una mejor respuesta a las situaciones de pobreza infantil y a las necesidades materiales básicas de los niños.

Estas cuestiones son analizadas a bastamente en el Informe sobre la pobreza infantil en Cataluña entregado al Parlamento en el mes de septiembre de 2012.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES SOBRE EL DERECHO A UN NIVEL DE VIDA ADECUADO

Garantía del derecho a un nivel de vida adecuado

El Departamento de Bienestar Social y Familia debería:

- Desplegar normativamente el derecho de los niños a un nivel de vida adecuado y establecer criterios que aseguren el acceso efectivo de los niños a estas condiciones básicas.

Insuficiencia de las transferencias económicas destinadas a la lucha contra la pobreza infantil

El Departamento de Bienestar Social y Familia, en coordinación con las diferentes administraciones locales y entidades sociales, debería:

- Determinar la renta de suficiencia económica de que tiene que disponer una familia para garantizar el acceso de cualquier menor a los mínimos establecidos sobre el derecho del niño a un nivel adecuado de vida, y crear una prestación específica condicionada a la renta para garantizar estos ingresos mínimos, teniendo presente la previsión del Estatuto de Autonomía de Cataluña relativa al derecho de las personas o familias que se encuentran en situación de pobreza de acceder a una renta garantizada de ciudadanía que les asegure los mínimos de una vida digna (art. 24.3).
- Priorizar el gasto social en políticas dirigidas a la infancia y garantizar que las restricciones presupuestarias no afecten el ámbito de la infancia.
- Impulsar el diseño de un plan integral contra la pobreza infantil en Cataluña o de planes territoriales.

Incidencia de los problemas de gestión de las prestaciones económicas en las situaciones de pobreza infantil

Los departamentos de Bienestar Social y Familia y de Enseñanza, junto con la Administración local, deberían:

- Configurar un sistema integrado de prestaciones económicas para combatir la pobreza infantil y crear una comisión interdepartamental e interadministrativa cuyo objetivo específico sea analizar de manera conjunta las diversas prestaciones existentes e identificar posibles mejoras que se puedan introducir, objetivo fundamental para poder combatir con más eficacia e intensidad la pobreza infantil.
- Evitar los retrasos en la concesión de las diversas ayudas dirigidas a combatir las situaciones de pobreza infantil, tanto las gestionadas por los departamentos de Enseñanza y de Bienestar Social y Familia de la Generalitat de Cataluña como las de los consejos comarcales y otras administraciones locales.

4. El derecho a la educación (art. 28 y 29)

Artículo 28

1. Los estados miembros 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 miembros 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 miembros 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 miembros 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.

Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño en el Estado español

El Comité recomienda al Estado que:

a) Redoble sus esfuerzos por reducir la tasa de deserción escolar prematura y tome las medidas necesarias para que los niños terminen su escolarización, entre otras cosas combatiendo las razones de la terminación prematura de la escolarización mediante acciones concretas;

b) Potencie la formación y educación profesional para los niños que hayan abandonado la escuela sin un certificado, lo que les permitirá adquirir las competencias y habilidades necesarias para mejorar sus oportunidades de trabajo;

c) Vele por el derecho de todos los niños a una verdadera educación incluyente que garantice la plena participación de los niños de grupos desfavorecidos, marginados y alejados de las escuelas;

d) Vele por el derecho de los niños a participar en la vida escolar desde la enseñanza primaria.

56. El Comité acoge con satisfacción los esfuerzos del Estado parte por combatir la violencia en las escuelas, como el Plan de actuación para la promoción y la mejora de la convivencia escolar y el Plan Director para la convivencia y mejora de la seguridad escolar, y alienta al Estado parte a proseguir sus esfuerzos por luchar contra el

acoso escolar e invitar a los niños a participar en las iniciativas destinadas a reducir y eliminar ese comportamiento nocivo.

4.1. Distribución equilibrada del alumnado en el sistema educativo y admisión en condiciones de igualdad

4.1.1. Mejora de las garantías específicas sobre la escolarización equilibrada

La segregación escolar continúa siendo una vulneración del derecho a la educación en igualdad de oportunidades. Así, en numerosos municipios, aún hoy hay centros que concentran elevadas proporciones de alumnado socialmente desfavorecido en zonas donde también hay otros centros con una composición social más favorecida, situación que se puso de manifiesto en EL informe extraordinario La segregación escolar en Catalunya, entregado al Parlamento de Catalunya durante el año 2008.

Cabe destacar, en positivo, que la normativa vigente da un tratamiento preferencial a la equidad y regula instrumentos concretos para mejorar la distribución del alumnado con necesidades educativas específicas. La reserva de plazas para alumnado con necesidades educativas específicas y la posibilidad de incrementar su número, las ampliaciones y las reducciones de ratio como estrategia limitada a la escolarización equilibrada de alumnado o las atribuciones de la comisión de garantías de admisión y de las oficinas municipales de escolarización son algunos ejemplos.

La segregación escolar continúa siendo una vulneración del derecho a la educación en condiciones de igualdad

Pese al esfuerzo creciente de las diversas administraciones implicadas, a menudo, las medidas normativas específicas desplegadas en el Decreto 75/2007, de 27 de marzo, por el que se establece el procedimiento de admisión del alumnado en los centros con enseñanzas sufragadas con fondos públicos, aún se infrautilizan en muchos municipios. Por ejemplo, instrumentos como la zonificación escolar y las adscripciones entre centros son clave para combatir la segregación escolar y, a veces, las administraciones implicadas no las utilizan para tal fin. La

optimización de los instrumentos legales disponibles pasa, en primer lugar, por promover su aplicación por medio de la misma normativa.

La gestión de la matrícula viva, que durante años ha concentrado el alumnado recién llegado fuera de plazo en los centros con más vacantes, se sitúa en el origen de los procesos de segregación escolar de muchos centros de cualquier parte de Cataluña. La aplicación de ampliaciones de ratio o de aperturas de grupo en determinados centros cuando aún hay plazas vacantes suficientes en otros centros de la misma zona también contribuye a consolidar la infraocupación de determinados centros y deviene un escenario propicio para la reproducción de la segregación escolar. Asimismo, la infrautilización de los instrumentos de que dispone la Administración educativa a la hora de fomentar la escolarización equilibrada de alumnado, como pasa frecuentemente con la poca aplicación de las reducciones de ratio para los centros segregados o el poco uso de las adscripciones de centros para revalorizar determinadas escuelas, refuerzan la segregación escolar de determinadas escuelas.

La zonificación escolar y las adscripciones entre centros son clave para combatir la segregación escolar

Esta infrautilización de los instrumentos normativos se ilustra claramente con el principal recurso disponible para fomentar la escolarización equilibrada: la reserva de plazas para alumnado con necesidades educativas específicas. Tal y como ya se ha destacado en informes anuales anteriores, el estudio de las quejas recibidas sobre procesos de admisión constatan déficits relacionados con el aprovechamiento de la reserva de plazas, bien por la infradotación de plazas reservadas en función de la cantidad de alumnado con necesidades educativas específicas residente en la zona, bien por la falta de políticas activas de acompañamiento del alumnado con necesidades educativas específicas de los centros con más concentración de estas necesidades hacia otros centros con menos concentración, bien por carencias en la detección y en la realización de dictámenes de las necesidades educativas específicas por parte de los servicios municipales, los servicios educativos o los centros escolares, bien por valoraciones restrictivas de las necesidades educativas específicas por parte de estos servicios.

En este contexto, pues, el Síndic pide al Departamento de Enseñanza que utilice todos los instrumentos disponibles, a fin de distribuir equitativamente entre centros el alumnado con necesidades educativas específicas y de promover políticas que estimulen la demanda escolar durante el proceso ordinario de preinscripción y matrícula de los centros afectados por situaciones de demanda débil o socialmente desfavorecida.

La resolución de estos déficits relacionados con las necesidades educativas específicas es importante, además, para poder optimizar el uso de los nuevos instrumentos de política educativa que prevé la Ley 12/2009, de 10 de julio, de educación (LEC), a la hora de combatir la segregación escolar. El artículo 48.1 de la LEC, que está pendiente de desarrollo, prevé 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”. Esta medida sólo será efectiva en territorios que dimensionen adecuadamente la detección de necesidades educativas específicas a la realidad existente.

Hay una infrautilización de la reserva de plazas para alumnado con necesidades educativas específicas

Desde esta perspectiva, pues, el Síndic de Greuges pide al Departamento de Enseñanza que en la elaboración del nuevo decreto de admisión se aprovechen los instrumentos que ya aporta el Decreto de admisión en la promoción de la equidad en el proceso de admisión, y que, en todo caso, se plantee como reto optimizar aún más estos instrumentos disponibles para luchar de una manera más efectiva contra la segregación escolar.

Más allá del grado de utilización y aprovechamiento de las medidas existentes previstas en el ordenamiento jurídico, estas medidas no son suficientes ni suficientemente efectivas para combatir el fenómeno de la segregación escolar. Además del establecimiento de proporciones de alumnos con necesidades educativas específicas por centro, el Síndic de Greuges ha pedido al Departamento de Enseñanza que con el nuevo decreto explore y amplíe los

instrumentos disponibles para combatir la segregación escolar, a fin de garantizar una mejor protección del derecho de los niños a la educación en igualdad de oportunidades.

Algunas sugerencias dirigidas al Departamento de Enseñanza que pueden tener efectos positivos en la distribución equilibrada de alumnado pueden ser:

- el alargamiento de la reserva de plazas de alumnado con necesidades educativas específicas hasta el inicio de curso;
- el establecimiento de reducciones de ratio más allá de P3 para disminuir la movilidad entre centros a lo largo de la escolaridad;
- la regulación de la conveniencia de no escolarizar alumnado con necesidades educativas específicas fuera de plazo en los centros con una composición social más desfavorecida;
- la mejora de la información sobre las plazas vacantes en centros concertados después del periodo ordinario de matrícula.

A criterio del Síndic, es especialmente importante reforzar las funciones de las comisiones de garantías de admisión y de las oficinas municipales de escolarización en la gestión de la matrícula fuera de plazo. De hecho, las comisiones de garantías de admisión y las oficinas municipales de escolarización son dispositivos básicos para entender la escolarización equilibrada de alumnado en determinados territorios, y también para entender los desequilibrios, en otros. El aprovechamiento o la infrautilización de los instrumentos normativos disponibles dependen fundamentalmente de la disposición mostrada por los profesionales que participan y gestionan estos dispositivos.

4.1.2. La zonificación escolar como mecanismo para combatir la segregación escolar

La zonificación escolar es uno de los instrumentos de planificación educativa que tiene más incidencia tanto en la reproducción de la segregación escolar como en la promoción de la equidad en la admisión de alumnado en los centros escolares. Prueba de este hecho es que la misma LEC regula aspectos básicos de las áreas de influencia en su artículo 48, relativo a la corresponsabilización de todos los centros en la escolarización equilibrada de alumnos. El modelo de zonificación, pues, es un instrumento más, al igual que lo es la reserva de

plazas, que debe servir para promover este acceso al sistema educativo en condiciones de igualdad.

En el último año diversos municipios como por ejemplo Barcelona, Mataró o Cornellà de Llobregat han hecho modificaciones en la zonificación escolar que tienden hacia la configuración de modelos de zona única o hacia modelos con áreas de proximidad más grandes, con un número más elevado de centros públicos y concertados. En el caso del cambio de zonificación escolar en la ciudad de Barcelona, según expone el mismo Consorcio de Educación de Barcelona, el objetivo principal que se persigue es incrementar la capacidad de elección de las familias, con un mínimo de 12 centros y un promedio de 16,7 (antes había un mínimo de 6 centros), sin perder el componente de proximidad, que ahora gira alrededor de la agrupación de barrios.

Desde la perspectiva de la defensa de los derechos de los niños, y específicamente del derecho a la educación en igualdad de oportunidades, el Síndic recuerda la necesidad de valorar los modelos de zonificación escolar no sólo sobre la base de criterios de satisfacción de la demanda o de ampliación de las opciones de elección por parte de las familias, sino también, y sobre todo, por sus efectos sobre la equidad en la admisión de alumnado. La LEC establece el deber de respetar el derecho a la elección de centro en el proceso de admisión de alumnado, pero también de promover los principios de equidad, inclusión educativa y fomento de la cohesión social que rige el acceso al sistema educativo.

Hay municipios que aún no cumplen con la obligación de establecer las mismas áreas de influencia para los centros público y concertados

Desde esta perspectiva, el Síndic pide al Consorcio de Educación de Barcelona y al Departamento de Enseñanza que estudien el efecto que pueden tener los nuevos modelos de zonificación escolar, con zonas únicas o áreas más grandes, en la lucha contra la segregación escolar y que garanticen el aprovechamiento de la zonificación escolar como instrumento para combatir este fenómeno.

En esta misma línea, el Síndic también constata que aún hay municipios, como Montcada i Reixac o Sabadell, que no cumplen la obligación de establecer las mismas áreas de influencia para los centros públicos y privados concertados, regulado por la Ley orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educa-

ción (LOE), por el Decreto de admisión de alumnado y por la LEC.

En vista de estas consideraciones, el Síndic pide al Departamento de Enseñanza, en colaboración con los ayuntamientos, que adapte la zonificación escolar de estos municipios a la que prevé la LEC, en el sentido de que centros públicos y concertados tengan la misma zonificación escolar.

4.1.3. Las ampliaciones de ratio y de grupos

Las quejas recibidas ponen de manifiesto la existencia de ampliaciones de ratio y de grupos en los centros por el efecto de las restricciones presupuestarias. Además, el Departamento de Enseñanza ha informado el Síndic que desde el curso 2011/2012 ha iniciado un proceso de reducción de los grupos con sobreratio y, como muestra, expone que en el curso 2010/2011 había 175 grupos de P3 en esta situación y en el curso 2011/2012, 108 grupos.

A pesar de esta tendencia decreciente, conviene destacar que, recientemente, se ha aprobado el Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, que prevé ampliar hasta un 20% las ratios de alumnado por grupo. Los datos sobre el proceso de preinscripción hechas públicas por el Departamento de Enseñanza en junio de 2012 ponen de manifiesto, por una parte, que para el curso 2012/2013 prácticamente no hay grupos que agoten la posibilidad de ampliar las ratios a un 20% (30 alumnos por grupo en educación infantil y primaria y 36 en educación secundaria obligatoria), pero también que el número de grupos con ratios ampliadas se ha incrementado sustancialmente hasta 1.202 grupos de P3 (un 35,8% del total de grupos, un 54,7% del total en el sector concertado).

Se ha incrementado sustancialmente el nombre de grupos con ratios ampliadas

Dependiendo de cómo se apliquen, las ampliaciones de ratio y de grupos pueden condicionar claramente el derecho de los niños a una educación de calidad y en igualdad de oportunidades. El Real Decreto 132/2010, de 12 de febrero, por el que se establecen los requisitos mínimos de los centros que imparten las enseñanzas de segundo ciclo de la educación infantil, la educación primaria y la educación secundaria, sitúa los límites de la ampliación de grupos en el cumplimiento de la superficie mínima por

alumno establecida para los diferentes espacios de los centros (aulas, patios, etc.) y de la disponibilidad mínima de espacios en el centro. Y este ordenamiento establece los límites de las ampliaciones de ratio en el cumplimiento de la superficie mínima por alumno establecida para los diferentes espacios de los centros (mínimo de 2 m² por alumno en las aulas de segundo ciclo de infantil, 1,5 m² en las aulas de primaria, etc.), y también especifica el máximo número de alumnos por unidad para garantizar estos niveles mínimos de calidad: 25 alumnos en el segundo ciclo de educación infantil y en educación primaria, 30 en la educación secundaria obligatoria y 35 en bachillerato.

Desde esta perspectiva, las situaciones que sobrepasen estos niveles mínimos, aunque estén autorizadas por norma, especialmente las situaciones de sobreratio, tienen incidencia en la calidad de la educación y sólo se pueden interpretar en el contexto actual de restricciones presupuestarias. De hecho, el Real Decreto-ley 14/2012, que da la posibilidad de efectuar estas ampliaciones de ratio hasta el 20%, justifica esta decisión por razones de limitación del gasto público y de contratación de personal docente.

Desde la perspectiva de la igualdad de oportunidades, y sin entrar en valorar los criterios específicos a partir de los que el Departamento de Enseñanza decide en qué centros se amplían grupos o ratios y en cuáles no, que está siendo objeto de supervisión por parte de esta institución en el marco de una actuación de oficio actualmente en marcha, conviene detenerse en uno de los posibles efectos de la aplicación del Real Decreto-ley 14/2012.

Hasta ahora, a pesar de que estos números de alumnos por grupo son máximos establecidos por norma a todos los efectos como requisito para garantizar la calidad educativa, el ordenamiento jurídico ya preveía que este número pudiese ser incrementado excepcionalmente para fomentar la escolarización equilibrada de alumnado. Particularmente, la LEC, establece, en su artículo 48.2, que “para atender necesidades de escolarización derivadas de la atención a los alumnos con necesidades educativas específicas, [...] el Departamento puede autorizar, de forma excepcional y motivada, una reducción y, exclusivamente para atender necesidades inmediatas de escolarización de alumnos de incorporación tardía, un incremento de hasta el 10% del número de plazas escolares por grupo”.

Igualmente, el Decreto 75/2007, de admisión del alumnado en los centros con enseñanzas sufragadas con fondos públicos, prevé también, en el artículo 19.7, que “para atender las necesidades inmediatas de escolarización del alumnado de nueva incorporación al sistema educativo, que se puedan presentar al inicio o a lo largo del curso escolar, el Departamento de Educación podrá autorizar un incremento de hasta un diez por cien del número máximo de alumnos en el aula en los centros públicos o privados concertados de una misma área de escolarización”.

La aprobación del Real Decreto-ley 14/2012 supondrá institucionalizar las ampliaciones de ratio antes de iniciar el curso escolar, en idéntico periodo ordinario de admisión, siguiendo el orden de las listas de espera. El instrumento previsto en la normativa de ampliar ratios a partir del inicio de curso para garantizar la escolarización equilibrada del alumnado con necesidades educativas específicas en el proceso de admisión fuera de plazo no se podrá aplicar (o se aplicará de manera más limitada) en los centros que presenten una demanda más consolidada en la preinscripción y en que ya se hayan aplicado ampliaciones de ratio con alumnado ordinario. Dependiendo de cómo se apliquen las ampliaciones de ratio previstas en el Real Decreto-ley 14/2012, el margen de actuación del Departamento de Enseñanza para combatir la segregación escolar, pues, puede verse limitado.

Las ampliaciones de ratio y de grupos pueden condicionar claramente el derecho de los niños a una educación de calidad y en igualdad de oportunidades

En vista de estas consideraciones, el Síndic pide al Departamento de Enseñanza que la programación de la oferta educativa, especialmente en el caso de ampliaciones de grupos y de ratios en centros, vele por el cumplimiento de los requisitos mínimos de los centros previstos en la normativa para garantizar el derecho a la educación en condiciones de calidad.

Por otro lado, a la hora de tomar la decisión de ampliar grupos o ratios, el Síndic considera que la programación de la oferta no sólo debe estar condicionada a los criterios de demanda, o sea, de crear nuevas plazas en los centros con sobre-demanda, sino que también debe ponderar los

efectos que esta decisión genera en su calidad y en la equidad del sistema.

Y, finalmente, es fundamental que en la aplicación del Real Decreto-ley 14/2012 se preserve el margen de actuación de qué dispone en el uso de las ampliaciones de ratio como instrumento para fomentar la escolarización equilibrada de la matrícula fuera de plazo, tal y como prevé la LEC.

4.1.4. Déficits de equidad en los criterios de prioridad en la admisión de alumnado

En el *Informe sobre los derechos del niño 2011* el Síndic hizo mención de diversos déficits de equidad relacionados con la incorporación de determinados criterios de prioridad en la regulación del proceso de admisión.

En cuanto al criterio complementario de tener una enfermedad crónica que afecte al sistema digestivo, endocrino o metabólico (previsto en el Decreto 75/2007), que, a criterio del Síndic, actualmente ya no está plenamente justificado de acuerdo con el principio de igualdad en la admisión de alumnado, la institución ha pedido al Departamento de Enseñanza que estudie la conveniencia de mantener este criterio en el nuevo decreto de regulación del proceso de admisión que está elaborando. En este sentido, la Administración educativa ha aceptado estudiar la futura eliminación de este criterio.

En cuanto al desarrollo de la Ley 14/2010, sobre los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, con relación al derecho preferente de escolarización de niños en situación de desamparo o acogimiento (art. 51), el Síndic ha pedido al Departamento de Enseñanza que se reconozca este derecho en la nueva normativa que regula la admisión de alumnado y que se incorporen los mecanismos para hacerlo efectivo. En este sentido, el Departamento de Enseñanza ha anunciado que estudiará este asunto en el marco del proceso de elaboración del nuevo decreto de admisión de alumnado.

La aplicación del criterio de exalumnos puede contribuir a reproducir las desigualdades existentes en los centros

Y, finalmente, en lo que concierne al nuevo criterio en caso de empate en el proceso de admisión, que discrimina positivamente al alumnado que haya tenido progenitores o hermanos

escolarizados en el centro para el cual se presenta la solicitud, el Síndic también ha pedido su supresión al Departamento de Enseñanza, fundamentalmente, por tres motivos:

- el carácter discriminatorio de la medida por razón de nacimiento, porque carece de una justificación objetiva y razonable en relación con la finalidad y los efectos de la medida considerada;
- los efectos negativos que esta medida podría generar en la equidad del proceso de admisión en el sistema educativo;
- las carencias procedimentales y de participación de la comunidad educativa (se infringió el principio de jerarquía normativa y se obvió la participación de los sectores afectados, en especial del Consejo Escolar de Cataluña), sin poner en cuestión la discrecionalidad del Gobierno para determinar los criterios complementarios.

Con respecto a este último aspecto, el informe recibido constata que el Departamento de Enseñanza ha corregido el defecto procedimental de cara al proceso de preinscripción para el curso 2012/2013 y ha tramitado el nuevo Decreto 10/2012, de 31 de enero, de modificación del Decreto 75/2007, de 27 de marzo, por el que se establece el procedimiento de admisión del alumnado en los centros con enseñanzas sufragadas con fondos públicos, con el dictamen favorable del Consejo Escolar de Cataluña.

Por su parte, una vez resueltos los aspectos de carácter procedimental, la respuesta del Departamento de Enseñanza expone que no comparte los argumentos de un posible carácter discriminatorio de la medida y de sus posibles efectos negativos sobre la equidad en la admisión de alumnado en el sistema educativo. A criterio del Síndic, la aplicación de este criterio puede contribuir a reproducir la composición social de los centros, más o menos favorecida según el caso, y a consolidar las desigualdades existentes, ya que, aparentemente, favorece que los centros más solicitados, que también acostumbra a presentar una composición social más favorecida, escolaricen con más facilidad familiares de exalumnos, de manera que se dificultan las opciones de acceso de otros alumnos sin antecedentes familiares en el centro correspondiente. Entre estos alumnos, están los que forman parte de los grupos sociales con una tendencia más alta a la movilidad geográfica, como sucede con la población inmigrada, sin antecedentes de escolarización en nuestro país.

En lo que concierne al impacto de la medida, según se expone en el documento de balance de primer año del Plan de Gobierno 2011-2014, un total de 24.179 alumnos han usado este nuevo criterio de desempate en el proceso de admisión correspondiente al curso 2011/2012. Se trata, pues, de una medida con una incidencia significativa a la hora de ordenar la admisión de alumnado.

Para poder analizar el impacto de esta medida a escala local, el Síndic ha estudiado, con datos del Departamento de Enseñanza, la incidencia de este criterio en el proceso de admisión para el curso 2011/2012 de diversos municipios (L'Hospitalet de Llobregat, Esplugues de Llobregat, Cornellà de Llobregat, Mataró, Sabadell, Roses, Tona, Tàrraga, Balaguer, Manresa, Girona y Ripoll) y de los distritos de Sants y de Sant Andreu de la ciudad de Barcelona.

El análisis de los datos recibidos, hecho desde la perspectiva de la igualdad de oportunidades en educación, constata que:

- Existen diferencias importantes entre municipios en lo que concierne al impacto que tiene el uso de este criterio sobre la equidad del proceso de admisión de alumnado. En algunos municipios analizados, este criterio contribuye a reproducir claramente la composición social de determinados centros.
- Este criterio limita la libertad de elección escolar no sólo de la población inmigrada sino también de las familias autóctonas que han modificado su residencia. En determinados municipios, la incorporación de este criterio no contribuye a configurar centros con mezcla de alumnado de progenitores no nacidos en el municipio y de alumnado de familias nacidas en el municipio.
- La incorporación de este criterio puede ayudar a consolidar los centros con más demanda y no contribuye, en cambio, a dinamizar la demanda de las escuelas cuya demanda es más débil y socialmente menos favorecida.
- Las escuelas socialmente más favorecidas encuentran, en este criterio, la oportunidad para reproducir mejor su composición social, pero las escuelas socialmente más desfavorecidas, por ejemplo, con una elevada presencia de alumnado de etnia gitana, también notan que la incorporación de este criterio ayuda a reproducir su composición social.

El uso escaso del criterio de familiares de ex-alumnos en las escuelas con un peso más ele-

vado del hecho migratorio confirma que este criterio no puede ser utilizado por la población recién llegada al municipio, básicamente de origen inmigrado, sin progenitores escolarizados en los centros existentes. Estas dinámicas pueden tender a reproducir las desigualdades en la composición social de los centros y no contribuyen a combatir la segregación escolar del sistema.

Finalmente, en lo que concierne al acceso a la educación infantil de primer ciclo, los criterios de prioridad establecidos por el Decreto 75/2007 no contribuyen a reducir las desigualdades sociales existentes, y también es preciso mencionar que hay municipios que incorporan criterios específicos que discriminan negativamente a las familias que se encuentran en determinadas situaciones de precariedad económica, como por ejemplo en situación de paro, cuando establecen un baremo adicional para los alumnos cuyos progenitores están ocupados. El Síndic considera que la situación de paro denota una predisposición a trabajar y que la no-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).

A todos los efectos, pues, el Síndic recomienda que se analicen las necesidades y la accesibilidad de los grupos sociales con más riesgo de exclusión social. En el caso de los hogares de rentas bajas y medias-bajas, de las cuales ya se ha verificado la desigualdad de acceso, el Síndic de Greuges sugiere al Departamento de Enseñanza y a los ayuntamientos que incorporen criterios que prioricen la admisión, de manera que la prioridad de acceso de los perceptores de rentas mínimas de inserción esté acompañada por un criterio de renta que alcance a una proporción más alta de la población que experimenta dificultades económicas.

Los ayuntamientos deberían regular el proceso de admisión de alumnado en la educación infantil de primer ciclo

Por otra parte, el Síndic de Greuges también recibe quejas relacionadas con la falta de garantías de igualdad en la admisión de alumnado en las guarderías, una vez se ha iniciado el curso escolar, por el hecho de no haberse respetado las listas de espera correspondientes en el proceso ordinario de admisión.

El Síndic considera que los ayuntamientos deberían regular el proceso de admisión de alumnado a la educación infantil de primer ciclo, también para las admisiones que se producen durante el curso escolar, respetando los criterios establecidos por la normativa de admisión, aunque pueden incorporar nuevos criterios y pueden modificar el baremo asignado. Respecto al Decreto de admisión, el Síndic pide al Departamento de Enseñanza que incorpore la obligación de los ayuntamientos que han asumido las competencias de regular la admisión en las guarderías, también en cuanto a la matrícula fuera de plazo, una vez la lista de espera ha perdido su vigencia. Puesto que muchos ayuntamientos se remiten al decreto general de admisión, conviene valorar la posibilidad de regular la matrícula una vez iniciado el curso, que no puede seguir los mismos procedimientos que la admisión en las enseñanzas sufragadas con fondos públicos de provisión no universal.

4.2. La gratuidad de la educación

4.2.1. Reducción del gasto en ayudas de comedor escolar e impacto sobre el derecho a la educación en igualdad de oportunidades

El Síndic de Greuges recibe año tras año numerosas quejas relacionadas con la denegación de becas de comedor escolar a familias que no cumplen 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 en el Parlamento de Cataluña en el año 2010, el Síndic denunció explícitamente déficits 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 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.

El carácter restrictivo de los criterios de renta, además, se ha visto incrementado por dos aspectos: Por una parte, la crisis económica vigente ha aumentado la precariedad socio-económica de numerosas familias, y también las desigualdades de acceso a los recursos y servicios educativos; y por otra parte, pese al aumento de necesidades y demandas, la partida presupuestaria destinada a las ayudas de comedor escolar ha decrecido.

Las condiciones de renta familiar para discriminar positivamente determinadas situaciones económicas en la concesión de ayudas son muy restrictivas

En vista de este hecho, el Síndic recuerda que estas becas son un pilar fundamental para promover la equidad en el sistema educativo y el instrumento básico para fomentar el acceso al servicio de comedor del alumnado socialmente menos favorecido, de acuerdo con el artículo 6 de la LEC.

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 provocar del derecho de cualquier niño a acceder en igualdad de oportunidades a los servicios educativos, como por ejemplo el comedor escolar, el Síndic pide que el Departamento de Enseñanza no reduzca la financiación de las ayudas de comedor escolar, y que condicione la inversión en este ámbito a las necesidades sociales y económicas existentes.

En este sentido, el Síndic de Greuges ha manifestado que la Administración debe conceder esta ayuda 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 tendría que ir en consonancia con la evolución de la precariedad económica de las familias, de manera que, cuanto más aumenta el número de familias con necesidad objetiva de recibir ayuda, más aumente el gasto público por este concepto.

4.2.2. Discriminación en el acceso a las ayudas de comedor escolar por la incorporación de requisitos de residencia mínima

Durante el año 2011, el Síndic recibió diversas quejas relacionadas con los criterios previstos en la convocatoria de acceso a las ayudas municipales de comedor escolar otorgados por un ayuntamiento, entre otros aspectos, por el requisito que el progenitor que solicite la subvención tiene que estar empadronado en el municipio con una antigüedad mínima de dos años.

Si bien desde el momento en que la Administración local decide convocar el otorgamiento de ayudas de comedor escolar para el alumnado socialmente menos favorecido tiene discrecionalidad para establecer los criterios que ordenen su concesión, con requisitos que deben ser cumplidos por los beneficiarios, tal y como ya prevé la misma Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales (art. 5), estos requisitos y condiciones tienen que respetar el principio de igualdad y de no-discriminación. Así lo prevé, por una parte, la legislación de carácter general, como la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales (arts. 5 y 9), y la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones (art. 8). Y de la otra, la legislación específica en materia de infancia y educación, como la Ley 12/2009, de 10 de julio, de educación (arts. 2 y 6), la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia (art. 9) o la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño (arts. 2, 27 y 28). Según este ordenamiento jurídico, todos los niños, especialmente los que presentan más necesidades sociales, deben poder acceder en condiciones de igualdad a las ayudas de comedor escolar.

Los requisitos para el acceso a las ayudas de comedor deben respetar el principio de igualdad y de no-discriminación

En este sentido, objetivamente, la aplicación del requisito de dos años de residencia mínimos excluye del acceso a estas ayudas las personas recién llegadas al municipio porque hace menos tiempo que viven en el mismo. Con respecto a esta exclusión, conviene mencionar que, si bien el ordenamiento jurídico admite la incorporación de criterios de exclusión vinculados al tiempo de residencia en relación con la concesión de determinadas prestaciones sociales,

estas prestaciones no pueden remitir a derechos fundamentales.

En este sentido, la Constitución española (art. 27) y el Estatuto de autonomía de Catalunya (art. 21) establecen que todas las personas tienen derecho a la educación y a acceder a la misma en condiciones de igualdad. Por otra parte, la misma Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, impide que la población de nacionalidad extranjera pueda verse excluida de este derecho, independientemente de su situación legal de residencia.

Si bien el tiempo de residencia en el municipio no está directamente vinculado a una situación de extranjería, indirectamente, la población socialmente menos favorecida tiende a experimentar una movilidad territorial más elevada, a través de procesos migratorios en la búsqueda de mejores oportunidades. Los procesos de reagrupamiento familiar y la precariedad mayor de sus condiciones de vida, entre otros factores, hacen que una parte significativa de la población recién llegada al municipio sea inmigrada y de nacionalidad extranjera.

La residencia mínima para el acceso a las ayudas de comedor es discriminatoria porque afecta al derecho a la educación en condiciones de igualdad

Cuando se habla de las garantías del derecho a la educación, también hay que tener en cuenta el sistema de becas y ayudas, aunque hagan referencia al acceso al comedor escolar, servicio que se abastece en horario no lectivo. La misma LEC así lo prevé en su artículo 6, específicamente sobre becas y ayudas, cuando establece el deber de las administraciones de otorgar ayudas para promover la equidad en el acceso al servicio de comedor escolar.

Aun así, la incorporación de un requisito que genere un trato desigual o excluyente no siempre puede ser considerada como discriminatoria. De hecho, el ordenamiento jurídico prevé la incorporación de criterios discriminatorios siempre y cuando esta discriminación sea positiva, o sea, tenga por objetivo compensar determinadas desigualdades reales o de hecho y

favorecer a las personas y a los grupos sometidos a desventajas sociales. El mismo artículo 9 de la Constitución española así lo establece. En cambio, la incorporación de este requisito de acceso supone que grupos de población socialmente menos favorecida queden excluidos de estas ayudas. En definitiva, a criterio del Síndic, este requisito es discriminatorio porque excluye del acceso a las garantías de un derecho fundamental, como el derecho a la educación, a la población recién llegada al municipio, a la vez que no se adecua a la finalidad de la subvención (la compensación de desigualdades económicas en el acceso al servicio de comedor escolar), de manera que no se puede justificar objetivamente de acuerdo con esta finalidad legítima, ni se puede defender sobre la base de que los medios para alcanzar esta finalidad sean necesarios y adecuados, de acuerdo con los criterios de proporcionalidad y de razonabilidad que cabría esperar.

4.2.3. Falta de garantía normativa del derecho a la gratuidad de la enseñanza

En el Informe sobre los derechos del niño 2011, el Síndic ya destacó la existencia de algunos déficits en las garantías del derecho del niño a la gratuidad de la enseñanza, previsto por la Convención sobre los derechos del niño de las Naciones Unidas, y también sus efectos sobre la igualdad de oportunidades en el acceso a ámbitos educativos como las actividades complementarias o los servicios de comedor y transporte escolares.

De hecho, la gratuidad de la enseñanza básica, ampliamente reconocida desde un punto de vista formal, no incluye las actividades complementarias ni tampoco, a todos los efectos, los servicios escolares de comedor y transporte o las actividades extraescolares, libros y material, ni las actividades educativas fuera del horario lectivo. Para estos ámbitos, la LEC prevé el establecimiento de ayudas para compensar las desigualdades.

Los contratos programa se han mostrado como un instrumento efectivo a la hora de promover la escolarización equilibrada de alumnado entre sectores de titularidad a municipios como Vic, Manlleu u Olot. El hecho de que el alumnado escolarizado en centros concertados no tenga que hacer aportaciones económicas adicionales favorece que la elección de centro por parte de las familias no esté tan condicionada por su condición socio-económica ni por la titularidad del centro. En los lugares en que los centros

públicos mantengan la sexta hora, de acceso gratuito, es conveniente que los centros concertados dispongan de contratos programa como medida para garantizar la escolarización equilibrada.

En los últimos años, el Síndic ha constatado flujos de alumnado con dificultades económicas del sector concertado hacia el sector público o también alumnos que no permanecen en el centro durante la actividad complementaria por las dificultades de sufragar el coste de la sexta hora. A criterio del Síndic, la condición socio-económica de la familia no debería impedir, de acuerdo con el derecho a la educación en igualdad de oportunidades, que sus hijos pudiesen acceder a las actividades educativas o a la oferta sufragada con fondos públicos.

Para fomentar la escolarización equilibrada de alumnado, conviene destacar que, más allá de los contratos programa en determinados centros, el Departamento de Enseñanza estableció para los centros concertados una convocatoria de subvenciones para la financiación de actividades complementarias del alumnado con necesidades educativas específicas, reguladas el último año por la Orden EDU/123/2010, de 1 de marzo, que tenían por objeto financiar el coste de las actividades complementarias del alumnado con necesidades educativas específicas derivadas de situaciones socio-económicas o socioculturales desfavorecidas.

El análisis de las quejas recibidas en el Síndic constató, sin embargo, que estas ayudas eran restrictivas en lo que concierne a la atención de las situaciones reales de pobreza y a las dificultades que estas familias podían tener a la hora de sufragar los costes de acceso a determinadas actividades complementarias y servicios escolares, bien porque sólo se proporcionaban a alumnado con necesidades educativas específicas (y muchos alumnos en situación de pobreza grave o moderada no disponían de este dictamen), bien porque no garantizaban la cobertura del coste total por alumno de las actividades complementarias.

Para el año 2011, estas ayudas se eliminaron, lo cual se compensó por la convocatoria de concurso público para seleccionar centros privados concertados que pueden recibir financiación adicional en función de las características socio-económicas de los alumnos escolarizados, regulada por el Orden NOS/273/2011, de 10 de octubre. El importe destinado a la subvención para sufragar el coste de las actividades complementarias

durante el primer trimestre del curso 2010/2011 fue similar al importe previsto por este concurso público para complementar el concierto (módulo de gastos de funcionamiento).

La condición socio-económica de la familia no debería impedir que los hijos pudieran acceder a las actividades educativas sufragadas con fondos públicos

La LODE establece, en su artículo 51.4, que “las administraciones educativas deben regular las actividades escolares complementarias, extraescolares y los servicios escolares de los centros concertados, que en todo caso tienen carácter voluntario”. La LEC establece, en su artículo 50.3, que “El Departamento debe regular las actividades complementarias y los servicios escolares, debiendo garantizar su carácter no lucrativo en los términos establecidos en la regulación orgánica y la voluntariedad de la participación de los alumnos. Asimismo, debe regular el establecimiento de ayudas para acceder a dichas actividades y servicios en situaciones sociales o económicas desfavorecidas, teniendo en cuenta los acuerdos de corresponsabilidad a que se refiere el artículo 48.5”. Este artículo 48.5 especifica que “La Administración educativa aporta recursos adicionales a los centros que prestan el Servicio de Educación de Cataluña en función de las características socio-económicas de la zona, la tipología de las familias de los alumnos que atiende el centro y los contenidos del acuerdo de corresponsabilidad que se firme, según especifica el artículo 92. Estos recursos adicionales, que deben permitir a los centros una programación plurianual, se articulan mediante contratos-programa”.

En vista de estas consideraciones, el Síndic pide al Departamento de Enseñanza que adopte medidas para evitar que costes de escolarización diferenciados entre centros desemboquen en desigualdades en su composición social y para evitar que el alumnado socialmente desfavorecido o con dificultades económicas pueda escolarizarse de manera normalizada, sin distinción por motivos económicos, en cualquier centro sufragado con fondos públicos.

El Síndic también pide que se desarrollen actuaciones específicas para evitar casos de alum-

nado con dificultades económicas escolarizado en centros concertados que solicita plaza en un centro público por razones económicas o también alumnos que no permanecen en el centro durante la actividad complementaria, por las dificultades de sufragar su coste.

Finalmente, el Síndic recomienda el despliegue de las previsiones de la LEC para asegurar la equidad y hacer efectiva la gratuidad de las enseñanzas obligatorias y de las declaradas gratuitas, y más específicamente las actividades complementarias; garantizar el carácter no lucrativo en los términos establecidos por la regulación orgánica y la voluntariedad de la participación de los alumnos, y regular el establecimiento de ayudas para acceder a las mismas en situaciones sociales o económicas desfavorecidas, tal y como establece el artículo 50.3 de la LEC.

4.3. La educación en condiciones de calidad

4.3.1. Reducción de la dotación de recursos humanos y económicos en los centros escolares y efectos sobre el derecho a la educación de calidad y en igualdad de oportunidades

Al principio del año 2011, 165 centros públicos de primaria, secundaria y otras enseñanzas presentaron una queja al Síndic, por medio de sus consejos escolares, en disconformidad con la reducción de recursos económicos, materiales y humanos por parte del Departamento de Enseñanza, a raíz de las dificultades presupuestarias existentes en el contexto actual de crisis económica.

El Departamento de Enseñanza debe asegurar la dotación de plantillas de personal y de medios para el buen funcionamiento de los centros

Uno de los principales motivos de queja de estos centros tenía que ver con la reducción de la partida presupuestaria que el Departamento de Enseñanza destinaba al funcionamiento de los centros para el año 2011, próxima al 20% en muchos casos, y también con la supuesta reducción de la dotación de personal docente y no

docente a los centros, especialmente a raíz de la supresión de la sexta hora en la mayoría de centros públicos, del incremento de las horas lectivas de dedicación del personal docente y de la supuesta sustitución parcial de bajas permanentes y temporales de profesionales de apoyo y de administración y servicios.

Diversos consejos escolares también lamentaban que esta reducción de personal se hubiese acentuado a raíz de la supresión de la sexta hora en la mayoría de centros públicos de primaria y de la ampliación de las horas semanales de dedicación a docencia del personal docente. A criterio de las personas interesadas, esta medida comportó no sólo que se redujesen horas que el profesorado destinaba a tareas de coordinación y organización interna del centro, sino también que se redujera el número de profesorado presente en el centro.

Finalmente, en cuanto a recursos humanos y económicos, las quejas recibidas también hacían referencia a la reducción o a la eliminación de las dotaciones asociadas a los programas de innovación educativa (Punto Edu, ARTic, etc.); a la reducción de recursos específicos para atender adecuadamente a la diversidad de alumnado (EAP, LIC, aulas de acogida, auxiliares y técnicos de apoyo, etc.); a la reducción presupuestaria de determinados programas de intervención socio-educativa de territorio, como los planes educativos de entorno, que reforzaban los proyectos de centro, cuya financiación ha decrecido en los últimos años; a la incertidumbre en relación con la continuidad y la financiación de las actuaciones comprendidas en los proyectos para la mejora de la calidad de los centros educativos públicos (PMQCE), que incorporaban hasta ahora los programas PROA y los planes de autonomía del centro (PAC), entre otros, y que, a medida que van perdiendo vigencia, se están sustituyendo progresivamente por los acuerdos de corresponsabilidad previstos en el artículo 92 de la LEC y en el artículo 12 del Decreto 102/2010, de 3 de agosto, de autonomía de los centros educativos.

Ante esta situación, el Síndic recuerda que la LEC establece, en su artículo 158, el deber del Departamento de Enseñanza de asegurar la dotación de plantillas de personal y de medios para el buen funcionamiento de los centros y prevé, en su artículo 197, como principio específico para la gestión pública de recursos económicos del sistema educativo, el de suficiencia y estabilidad presupuestaria. Concretamente, establece que “para dar cumplimiento al principio de suficiencia y estabilidad presupuestaria,

la Generalidad debe dotar al sistema educativo de los recursos económicos necesarios para garantizar la suficiencia económica derivada de la gratuidad de las enseñanzas [...] y para alcanzar sus objetivos”.

La reducción de la partida presupuestaria puede tener efectos sobre la calidad educativa y sobre las cuotas que pagan las familias

El Síndic pide al Departamento de Enseñanza que garantice que la dotación presupuestaria asignada a los centros preserve el principio de suficiencia, previsto en el ordenamiento jurídico vigente, que debe regir la gestión de los recursos públicos del sistema educativo, y que analice, caso por caso, el margen de ahorro que tienen los centros y las posibles insuficiencias que se puedan producir.

La reducción de la partida presupuestaria puede tener efectos sobre la calidad educativa, especialmente en aspectos como las condiciones ambientales del centro, la inversión y uso de medios de tecnológicos, informáticos y audiovisuales o la dotación de material didáctico. En este sentido, las informaciones aportadas por los mismos centros ponen de manifiesto que la reducción de la partida presupuestaria supone reducir el gasto de los centros en aspectos como la compra de libros, de material de laboratorio, de material fungible para utilizar a clase, etc. Así pues, el Síndic recuerda al Departamento de Enseñanza el deber que la dotación presupuestaria garantice el derecho a la educación en condiciones de calidad, y pide que las restricciones presupuestarias no tengan efectos sobre la calidad de la prestación del Servicio de Educación de Cataluña.

A fin de garantizar el derecho a la educación en condiciones de calidad y en igualdad de oportunidades, el Síndic pide al Departamento de Enseñanza que tenga un cuidado especial en la provisión de recursos económicos a los centros con una composición social menos favorecida y con más concentración de necesidades educativas específicas, donde el ejercicio del derecho a la educación en igualdad de oportunidades está menos garantizado.

Las informaciones aportadas por determinados consejos escolares apuntan a que la reduc-

ción de la partida presupuestaria puede tener efectos directos o indirectos sobre las cuotas que pagan las familias. Ante esta situación, el Síndic pide al Departamento de Enseñanza que la reducción de la dotación presupuestaria a los centros docentes garantice el principio de gratuidad de la enseñanza, y que no afecte a los costes de escolarización a los que tienen que hacer frente las familias.

El estudio de las quejas también ha puesto de manifiesto las dificultades de garantizar la estabilidad de proyectos educativos y de planificar inversiones de mejora a medio y largo plazo, debido a las alteraciones presupuestarias que han experimentado los centros en los últimos años. Esta estabilidad del proyecto educativo de centro se ha visto afectada por la reducción de la partida presupuestaria de los centros, pero también por la minoración de la inversión directa o indirecta en los centros por parte del Departamento de Enseñanza por medio de determinadas medidas y programas, que son fuente de recursos humanos y materiales adicionales y que contribuyen a financiar actuaciones educativas para el alumnado de los centros. La reducción de esta inversión, pues, puede afectar a la consolidación y al desarrollo de los proyectos educativos de los centros. Así, el Síndic pide al Departamento de Enseñanza que garantice, de acuerdo con el principio de estabilidad presupuestaria (art. 197 LEC), una cierta estabilidad de los recursos asignados a los centros para consolidar sus proyectos educativos, sin perjuicio de incorporar las adecuaciones necesarias derivadas de la rendición de cuentas y de la evaluación de la implantación de estos proyectos educativos.

La reducción de la inversión puede afectar a la consolidación y el desarrollo de los proyectos educativos del centro

Finalmente, sobre las dotaciones de profesionales, el análisis de las quejas recibidas constata que en diversos centros estas medidas relacionadas con la provisión de personal han incidido de manera directa en la atención educativa que se presta al alumnado, especialmente en aquél que presenta más dificultades de escolarización. El Síndic ha constatado que uno de los colectivos más afectados por las medidas de austeridad que ha aplicado el Departamento de Enseñanza es el alumnado con necesidades educativas específicas, especialmente por

medio de la reducción y la insuficiencia de horas de dedicación de los profesionales que dan soporte educativo en los centros escolares (EAP, monitores, aulas de acogida, etc.), como mínimo, en algunos centros. En este contexto, las escuelas con más diversidad pueden experimentar dificultades más grandes ante los nuevos escenarios, teniendo en cuenta la reducción de la dotación de los profesionales destinados a implementar programas innovadores y de atención a la diversidad, y también de los profesionales de los servicios de soporte educativo.

En vista de estas consideraciones, el Síndic recuerda al Departamento de Enseñanza que la gestión de la provisión de personal en los centros, docente y no docente, pese a las restricciones presupuestarias, no puede vulnerar el derecho del alumnado a una educación de calidad y en condiciones de igualdad, y pide que se analicen de manera sistemática los efectos que las decisiones adoptadas en la gestión de personal pueden generar sobre la atención educativa y que se adopten las medidas correctoras o compensatorias que correspondan, en el supuesto de que se verifiquen efectos negativos.

El Síndic recuerda que estas medidas de austeridad en educación se aplican en un sistema educativo con bajos niveles de gasto público (3,8% del PIB, según datos de Idescat) en relación con el promedio de la Unión Europea (5,1% del PIB). La misma LEC establece, en el preámbulo y en la disposición final segunda, la necesidad que el Gobierno incrementa progresivamente los recursos económicos destinados al sistema educativo y, tomando como referencia los países europeos excelentes en educación, sitúe el gasto educativo al entorno, como mínimo, del 6% del PIB. Este esfuerzo en el gasto se tiene que alcanzar durante los ocho años posteriores a la aprobación de la Ley, concretamente el año 2017.

4.3.2. Déficits relacionados con las condiciones materiales de los centros docentes

Durante el año 2011, el Síndic ha recibido numerosas quejas de miembros de la comunidad educativa por el retraso que las restricciones presupuestarias del Departamento de Enseñanza han generado en los procesos de construcción y mejora de los equipamientos escolares. En general, el Departamento reconoce que dicho retraso se ha producido en determinados centros y especifica que la ejecución de las obras se llevará a cabo cuando la disponibilidad presupuestaria lo permita, sin

que se pueda hacer una previsión de plazos, en muchos casos, con una cierta precisión.

Ante esta situación, el Síndic recuerda que todos los niños tienen derecho a recibir una educación de calidad, tal y como prevé el artículo 2 de la LEC, y que esta previsión no sólo se refiere a la calidad del proyecto pedagógico del centro o la enseñanza, sino también, en un sentido global, a las instalaciones destinadas a tal fin. De hecho, el artículo 14 de la LODE relaciona las condiciones materiales de los centros con el derecho a una educación de calidad cuando establece que “todos los centros docentes han de cumplir unos requisitos mínimos para impartir las enseñanzas con garantía de calidad” y que “los requisitos mínimos se refieren a [...] instalaciones docentes y deportivas [...]”, entre otros aspectos.

Los estándares mínimos de calidad están regulados por el Real Decreto 132/2010, de 12 de febrero, por el que se establecen los requisitos mínimos de los centros que imparten educación infantil, primaria y secundaria, y que regula la dimensión de los espacios (aulas, patio, etc.), las condiciones de seguridad, ventilación, iluminación y accesibilidad, la disponibilidad de espacios (sala de profesores, gimnasio, biblioteca, patio, etc.), entre otros.

Los déficits infraestructurales de algunos centros pueden atentar contra la dignidad de los niños escolarizados y de los profesionales que trabajan en ellos

El estudio de las quejas recibidas constata que hay centros pendientes de mejoras infraestructurales que incumplen alguna de las disposiciones recogidas en el ordenamiento jurídico vigente, especialmente centros en edificios antiguos en mal estado de conservación o centros de nueva creación que hace años que están en módulos prefabricados y que, o bien las limitaciones de espacio han ido aumentando a medida que crecía el alumnado escolarizado o bien las instalaciones provisionales, después de años de uso, no cumplen la disponibilidad de determinados espacios exigidos por la norma.

Asimismo, la actividad del Síndic de Greuges también ha observado que hay algunas instalaciones escolares que no sólo no se ajustan a la normativa o a cualquier estándar mínimo de

calidad, sino que pueden llegar a ser indignas para los niños escolarizados y los profesionales que trabajan en ellas, debido al grave deterioro de las condiciones materiales. Estos casos requieren una intervención urgente.

En general, en el marco de estas quejas, puesto que las condiciones materiales de los centros afectan a la calidad del sistema educativo y, en consecuencia, al derecho a la educación de los niños, el Síndic sugiere al Departamento de Enseñanza que las restricciones presupuestarias actuales no impidan planificar, aunque sea con un retraso añadido, los procesos constructivos de los centros y que se dé a conocer a la comunidad escolar correspondiente la previsión de tiempo en que el centro iniciará la actividad en las nuevas instalaciones podrá normalizar su situación infraestructural.

Los problemas infraestructurales de algunos centros refuerzan la segregación escolar

En los casos en que las condiciones materiales existentes atentan de forma directa contra el derecho a una educación de calidad y cuando las necesidades de mejora sean más urgentes, el Síndic solicita que se priorice la adecuación de las instalaciones, agilizando los procesos de construcción y mejora, pese a que las restricciones presupuestarias no lo favorezcan.

En este sentido, el Síndic también recuerda que las condiciones materiales de los centros condicionan la elección escolar de las familias en los procesos de admisión de alumnado, de tal manera que los déficits infraestructurales estables en el tiempo debilitan la demanda de acceso de los centros afectados y refuerzan inevitablemente la progresiva segregación escolar. Así, se constata que la situación de segregación escolar de determinados centros puede ser originada parcialmente por su situación de provisionalidad o por el deterioro de sus instalaciones.

La presencia de módulos prefabricados continua afectando a una proporción elevada de centros públicos

Ante estas situaciones, el Síndic solicita que en la planificación de los procesos de construcción y reforma de centros el Departamento de

Enseñanza preste especial atención a aquellos centros con mayor concentración de necesidades educativas específicas, recordando que las condiciones materiales constituyen una garantía de calidad e igualdad de la enseñanza y un factor clave para atraer a las familias y evitar fenómenos de segregación.

Un aspecto positivo que conviene destacar es que el Departamento de Enseñanza ha conseguido reducir la presencia de módulos prefabricados en los centros educativos, a pesar del impacto que el actual periodo de contención del gasto público haya podido tener sobre la construcción de nuevos equipamientos escolares. Según datos del propio Departamento, al inicio del curso, el número de módulos para el curso 2011/2012 se ha reducido hasta los 1.015 actuales. Pese a esta reducción, la presencia de módulos prefabricados continúa afectando una proporción elevada de centros públicos de primaria y secundaria en el conjunto de Cataluña, especialmente en determinados territorios. Ante esta situación, y teniendo en cuenta que la provisionalidad de las instalaciones escolares puede generar efectos negativos sobre la calidad y la equidad del sistema, tal y como se ha podido constatar en quejas y visitas realizadas por esta institución a determinados centros que sufren esta situación, el Síndic solicita al Departamento de Enseñanza que elabore un plan para reducir en el futuro, y de manera significativa, este déficit infraestructural.

4.3.3. Cambio en el modelo de las jardines de infancia en la ciudad de Barcelona

El acceso de los niños a la educación infantil de primer ciclo contribuye a compensar el impacto que ejerce el capital cultural y económico familiar sobre sus trayectorias escolares posteriores. Por esta razón, las políticas de promoción de la escolarización de la primera infancia son claves a la hora de garantizar la igualdad de oportunidades sociales y educativas de los niños y sus familias.

En este sentido, es fundamental la intervención del sector público a la hora de fomentar el acceso a este ámbito educativo de la población en una situación socio-económica más desfavorable. En Cataluña, la oferta pública, a pesar de que también dependía de las aportaciones económicas de las familias usuarias, estaba sufragada aproximadamente en dos terceras partes por las administraciones educativa y local, de manera que las familias sólo cubrían una tercera parte del coste real de la plaza, a diferencia

de las escuelas privadas subvencionadas, en que esta proporción es más elevada.

En el último año se ha anunciado la reducción de las aportaciones que el Departamento de Enseñanza a los municipios para los jardines de infancia, lo que ha dado lugar a incrementos de precios que las familias no pueden asumir.

Otras decisiones públicas relativas a la etapa educativa 0-3, derivadas también de ajustes presupuestarios, han motivado la intervención del Síndic para salvaguardar la calidad del servicio y el derecho a la educación en igualdad de oportunidades.

La promoción de la escolarización de la primera infancia es clave a la hora de garantizar la igualdad de oportunidades de los niños

El año 2012 el Ayuntamiento de Barcelona ha acordado externalizar la gestión de los jardines de infancia municipales y el incremento de la ratio de niños por grupo con la disminución del personal de apoyo.

La modificación prevista por el Ayuntamiento de Barcelona de aumentar la ratio de niños por grupo se ajusta a los límites establecidos en el Decreto 282/2006, de 4 de julio, ya que se prevé pasar de 7 a 8 niños en el grupo de menores de un año; de 10 a 13, en el grupo de uno a dos años, y de 18 a 20 niños, en el grupo de dos a tres años, límites máximos previstos en el decreto mencionado.

Sin embargo, el número de niños por grupo tiene una clara incidencia en la calidad de la atención que éstos reciben, puesto que afecta directamente a la atención individualizada requerida a esta edad. Las ratios por unidad, determinan, precisamente, los tiempos y las posibilidades de dedicación de los profesionales a cada uno de los niños escolarizados.

Por otra parte, las ratios que establece el Decreto 282/2006 son superiores a las existentes en los países europeos pioneros en políticas de atención escolar de la primera infancia, tal como ya señaló como el Síndic en el informe extraordinario *La escolarización de 0 a 3 años en Cataluña*, presentado al Parlamento el año 2009. También son claramente superiores a las ratios de personal que establecían los Objetivos de calidad en

los servicios infantiles, que publicó la Red Europea de Atención a la Infancia de la Comisión Europea el año 1996 (1 adulto: 4 plazas para niños menores de 12 meses/ 6 plazas para niños entre 12 y 13 meses/ 8 plazas para niños entre 24 y 35 meses 1 adulto/ 15 plazas para niños entre 36 y 71 meses).

Por otra parte, el Síndic considera que el objetivo de incrementar las plazas para dar respuesta a las necesidades de las familias y, en definitiva, para dar cumplimiento al derecho a la educación en el tramo 0-3, no debería comportar un perjuicio para la calidad de la atención que reciben los niños en las escuelas ya existentes.

La opción de externalización de la gestión de algunos jardines de infancia municipales es una posibilidad no excluida por la normativa. En este sentido, el Síndic ha señalado que el establecimiento de formas de gestión indirecta requiere mecanismos de control y supervisión sobre la calidad de la oferta educativa y de la atención personal que reciben los niños, especialmente teniendo en cuenta que se trata de escuelas y equipos que se ponen en marcha para garantizar unos estándares que, más allá del estricto cumplimiento del marco normativo, resulten equiparables al servicio que se presta en el conjunto de escuelas que integran la red.

El número de niños por grupo tiene una clara incidencia en la calidad de atención que reciben

En este caso se observa que, a pesar de que se asegura el control del cumplimiento de los aspectos formales, no se prevén mecanismos de control de la calidad educativa durante el funcionamiento de la actividad, ni de la atención que reciben los niños desde la perspectiva de la cobertura de sus necesidades en el sentido más amplio del concepto. La falta de previsiones específicas en este sentido comporta el riesgo de centrar la acción supervisora en el control de los aspectos formales para asegurar el cumplimiento de la ley y no prestar un nivel de atención equivalente a los aspectos propiamente de contenido.

Finalmente, con respecto al personal de apoyo educativo durante el tiempo de mediodía, el Síndic ha recordado la importancia de las actividades desarrolladas en este espacio de tiempo y la necesidad de poder asegurar su carácter educativo y que se lleven a cabo en un

clima relajado y tranquilo. Por todo ello es preciso que se lleve a cabo un seguimiento riguroso del impacto de la medida de reducción del personal de apoyo en la franja de mediodía, especialmente en el caso del grupo de los niños más pequeños, y que pueda ser evaluado desde la perspectiva de las necesidades de los niños.

En definitiva, si bien la red de jardines de infancia del Ayuntamiento de Barcelona funciona con un alto nivel de calidad desde la perspectiva de los derechos de los niños y la cobertura de sus necesidades y constituye un referente en el ámbito educativo y si bien el Ayuntamiento de Barcelona, como titular de la red, debe adoptar las medidas necesarias para organizar el servicio y optimizar su funcionamiento, especialmente en un escenario de limitación de recursos, el Síndic no puede dejar de señalar que algunas de las medidas propuestas tienen una clara incidencia en la calidad de la atención que reciben los niños y otras podrían afectar dicha calidad si no van acompañadas de medidas de supervisión y control adecuadas.

El establecimiento de formas de gestión indirecta requiere mecanismos de control y supervisión sobre la calidad de la oferta educativa

Por todo lo expuesto anteriormente, y habida cuenta de los efectos sobre la calidad de la atención que reciben los niños, el Síndic ha solicitado que se mantenga la ratio actual de niños por grupo, que se mantenga la política de incremento de plazas públicas en los jardines de infancia municipales por la importancia de la escolarización en la primera infancia; que se establezcan mecanismos de control y supervisión de las escuelas externalizadas que incidan en los aspectos pedagógicos y de calidad de la atención educativa, y también en los elementos que condicionan la calidad de la provisión del servicio (experiencia de los profesionales, condiciones laborales, rotación de los profesionales, etc.), con el objetivo de asegurar unas condiciones de calidad de la atención equiparables al resto de centros de la red; que se haga un seguimiento esmerado del impacto de la medida de reducción del personal de apoyo en la franja horaria de 11.30 a 12 horas, y que se valore la posibilidad

de realizar una prueba piloto en determinados centros para valorar su funcionamiento antes de extender la medida a todos los centros, después de escuchar a los maestros y demás profesionales afectados, especialmente en el caso de los grupos de niños más pequeños.

4.4. Accesibilidad generalizada a la educación no obligatoria

4.4.1. Incremento de las cuotas de acceso a la oferta formativa y a los servicios educativos

Las restricciones presupuestarias aplicadas por el Departamento de Enseñanza en diferentes ámbitos educativos también han derivado en aumentos de las cuotas o tasas que el alumnado debe satisfacer para acceder a determinadas enseñanzas o a determinados servicios educativos.

En el ámbito de la educación reglada, las principales quejas recibidas durante el curso 2011/2012 hacen referencia a la incorporación de una tasa por parte del Departamento de Enseñanza para la matriculación en los ciclos formativos de grado superior (CFGS) a partir del curso 2012/2013; el incremento de cuotas mensuales de los jardines de infancia públicos de determinados municipios por parte de los ayuntamientos, especialmente a raíz de la reducción de la subvención que el Departamento de Enseñanza otorgaba a las administraciones locales en concepto de sostenimiento de plaza pública de educación infantil de primer ciclo (de 1.800 € por plaza/curso a menos de 1.000 €), y el incremento de los precios públicos de uso de los servicios de transporte escolar no obligatorios por parte de los consejos comarcales, también a raíz de la reducción de la partida presupuestaria que las administraciones comarcales reciben del Departamento de Enseñanza.

Es preciso garantizar el acceso a las enseñanzas no obligatorias y a los servicios escolares en condiciones de equidad

En términos generales, el Síndic reconoce que, de acuerdo con lo que prevé el ordenamiento jurídico, estos incrementos de tasas y cuotas no suponen formalmente una irregularidad por

parte de las administraciones implicadas. La LEC no incluye la educación infantil de primer ciclo o la formación profesional de grado superior entre las enseñanzas declaradas gratuitas, ni tampoco el deber de la Administración de garantizar el acceso gratuito al servicio de transporte escolar. 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, sólo prevé esta provisión gratuita en el caso de alumnado que se escolariza en un municipio diferente al de residencia por falta de oferta en el propio.

Con todo, el Síndic también alerta del riesgo de dañar uno de los pilares fundamentales de nuestro Estado de bienestar y uno de los derechos educativos básicos, la gratuidad de la enseñanza, y recuerda a los poderes públicos el deber de garantizar el acceso a estas enseñanzas y servicios escolares en condiciones de equidad, en parte, por medio de políticas de becas y ayudas.

Es necesario mantener las ayudas económicas que compensan desigualdades de acceso a la educación infantil de primer ciclo

En el caso del transporte escolar, por ejemplo, a fin de garantizar la accesibilidad al servicio y ante un incremento muy significativo de las cuotas de uso del transporte de carácter obligatorio, algunos ayuntamientos dan ayudas a las familias con más dificultades económicas por medio de los servicios sociales, aunque no es una medida generalizada. Por este motivo, el Síndic solicita a los consejos comarcales y a los ayuntamientos que estén atentos a las dificultades de acceso al servicio que pueden sufrir algunas familias por razones económicas y que garanticen los medios para que ningún alumno quede excluido por este motivo. La existencia de una cuota, en definitiva, no debe impedir a las familias con menos recursos económicos tener acceso a este servicio.

En el caso de los jardines de infancia, a pesar de que es un ámbito educativo con una fuerte reproducción de desigualdades sociales en el acceso, el incremento de cuotas en escuelas públicas en determinados municipios ha ido acompañado de la falta de convocatoria por parte del Departamento de Enseñanza, para el curso 2011/2012, de las ayudas destinadas a los ayuntamientos para la escolarización de niños

de 0 a 3 años que se encuentren en situaciones socio-económicas desfavorables y que tienen por objetivo disminuir la cuota a cargo de las familias. Se han convocado las ayudas destinadas a los centros de titularidad privada, pero en el momento actual aún no se ha publicado la convocatoria de las ayudas destinadas a los ayuntamientos, y se desconoce si se publicará. Ante esta situación, el Síndic ha puesto en marcha diferentes actuaciones para supervisar la evolución de la financiación de este ámbito educativo por parte del Departamento de Enseñanza, y destaca reiteradamente la importancia de mantener las ayudas económicas que compensan desigualdades en el acceso a la educación infantil de primer ciclo.

En cuanto a la tasa para la matriculación a los CFGS, el Síndic está pendiente de conocer la manera en que se aplicará y si de esta aplicación se pueden derivar vulneraciones de derecho.

4.4.2. Límites de acceso a los PCPI por parte de alumnado con necesidades educativas específicas

En el marco de sus actuaciones y ya desde el año 2008, el Síndic ha constatado que los menores extranjeros sin permiso de residencia no pueden acceder a los programas de cualificación profesional inicial (PCPI) organizados o promovidos por el Departamento de Trabajo.

El acceso a los PQPY no debería estar condicionado ni a la autorización de residencia ni al departamento que se ocupa de subvencionarlos

Sobre este asunto, el Departamento de Enseñanza recuerda que en la oferta de programas que realiza directamente la Administración educativa se aplican los mismos criterios de acceso para los menores extranjeros que para al resto de jóvenes que desean cursar estudios secundarios postobligatorios. La falta de disponibilidad del permiso de residencia no es un impedimento para participar en esta oferta. Sin embargo, para los programas financiados con presupuesto del Servicio de Ocupación de Cataluña (SOC) se requiere que los participantes dispongan de autorización legal de residencia -con independencia de si están autorizados a trabajar o no- o de estancia para estudios, tal y

como prevé la Orden TAS 3698/2006, de 22 de noviembre, por la que se regula la inscripción de trabajadores extranjeros no comunitarios en los servicios públicos de empleo y en las agencias de colocación, modificada por la Orden TAS/711/2008, de 7 de marzo. Esta orden despliega lo que prevé también la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, cuando establece que el derecho al trabajo está condicionado a la regularización de la situación legal de residencia y trabajo. Precisamente el Departamento de Trabajo considera que estos programas son de capacitación profesional y, por tanto, se llevan a cabo en el marco de las políticas activas de empleo, dirigidas tanto a la formación como al trabajo. Para acceder a esta oferta, el Departamento de Trabajo considera requisito indispensable que las personas interesadas estén inscritas en las oficinas de trabajo del SOC como demandantes de empleo no ocupados.

Ante los impedimentos de carácter legal argüidos por la Administración laboral a la hora de promover el acceso de los menores extranjeros sin autorización de residencia o estancia, para los casos de PCPI subvencionados por el Departamento de Trabajo, el Síndic de Greuges considera que:

1. Tanto la LEC como la LOE prevén que los PCPI estén regulados por la misma Administración educativa, con independencia de que estén subvencionados o no por el Departamento de Trabajo. En el caso de Cataluña, el artículo 60 de la LEC, referido a los PCPI, se desarrolla en el Decreto 140/2009, de 8 de septiembre, por el que se regulan los programas de cualificación profesional inicial.

2. Según establecen tanto la LEC como la LOE, los PCPI dan acceso a un certificado académico expedido por la Administración educativa. De hecho, estos programas permiten a los jóvenes que no hayan obtenido el título de graduado en educación secundaria obligatoria obtener esta graduación y proseguir estudios en las enseñanzas de formación profesional.

3. La LEC y la LOE prevén que los PCPI sean un recurso orientado a desarrollar competencias profesionales que favorezcan una inserción laboral satisfactoria -en la línea expuesta por el Departamento de Trabajo, aunque no conceptualizada como política de empleo-, pero también al reingreso al sistema educativo reglado, como política educativa. La propia normativa, prevé, pues, que los PCPI tengan una finalidad profesionalizadora, pero también educativa y formativa.

4. Los objetivos de los PCPI son fundamentalmente coincidentes, estén subvencionados por el Departamento de Enseñanza o por el Departamento de Trabajo, con lo que prevén tanto la LEC como la LOE. De hecho, la oferta de PCPI está integrada por programas directamente organizados y gestionados por el Departamento de Educación con la colaboración de otras administraciones y de empresas, y por programas desarrollados por otras administraciones y entidades, pero siempre autorizados por el Departamento de Educación.

5. La LEC establece el derecho de todas las personas acceder en condiciones de igualdad al sistema educativo (art. 4.1), mientras que la Ley 14/2010, del 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, prevé que los niños y adolescentes tengan derecho a recibir enseñanzas no obligatorias (art. 48.1) sin que los menores extranjeros que residen en Cataluña en queden excluidos (art. 43.3).

En esta misma línea, conviene recordar que la Ley orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, establece que los extranjeros menores de edad, independientemente de su situación legal de residencia, tienen derecho a la educación postobligatoria, de acuerdo con lo que recogía la Sentencia 236/2007, de 7 de noviembre de 2007, del Tribunal Constitucional. Esta sentencia, sobre el recurso de inconstitucionalidad presentado contra diversos preceptos de la Ley orgánica 8/2000, de reforma de la Ley orgánica 4/2000, establece que el derecho de acceso a la educación no obligatoria de los menores extranjeros forma parte del contenido del derecho a la educación, y su ejercicio no puede estar sometido a la situación administrativa de los menores y por ello anuló la limitación que la ley había hecho de este derecho a los extranjeros residentes legales.

6. La LEC establece que los PCPI son enseñanzas consideradas universales (art. 5), y también insta a la Administración educativa a organizar programas específicos de cualificación profesional inicial, orientados a resolver las necesidades de cualificación y de inserción laboral de los alumnos recién llegados (art. 60.5).

Según estos criterios, el acceso a los PCPI, como oferta educativa regulada por el Departamento de Enseñanza, de provisión universal, debería estar sujeta a los mismos criterios de acceso que ya aplica el Departamento de Enseñanza para al resto de jóvenes, extranjeros o no, que quieren cursar enseñanzas secundarias postobligatorias.

En este sentido, el acceso a esta oferta educativa no debería estar condicionada ni a la autorización de residencia ni al departamento que se ocupa de subvencionarla, como ocurre actualmente.

Se deben buscar fórmulas para que los jóvenes extranjeros en situación no regularizada no se vean privados de su derecho a la educación

En definitiva, las administraciones implicadas deben buscar fórmulas que permitan que los jóvenes extranjeros en situación de residencia no regularizada no se vean privados del derecho a la educación. Las condiciones actuales, por los motivos mencionados anteriormente, vulneran las previsiones recogidas en la LEC y también en la Ley 14/2010, del 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia. Por todo ello, el Síndic solicita específicamente al Departamento de Enseñanza que aproveche la elaboración del nuevo decreto para armonizar el acceso a los PCPI de los menores extranjeros cuya situación legal de residencia no está regularizada.

4.5. Convivencia en los centros escolares

4.5.1. La aplicación de la potestad disciplinaria en el ámbito escolar

El Síndic continúa recibiendo con regularidad quejas referidas a la aplicación de sanciones a los centros docentes. El Síndic entiende que se tiene que asegurar un buen clima de convivencia a los centros, y que las actuaciones contrarias a la convivencia cometidas por los alumnos son sancionables y tienen que ser objeto de respuesta por parte de las escuelas.

Esta respuesta, pero, se debe dar en el marco de la LEC y el Decreto 102/2010, de 3 de agosto, de autonomía de los centros educativos, y, en consecuencia, el procedimiento sancionador y la garantía de los derechos del alumnado no deben ser considerados un obstáculo a la autoridad de los docentes ni a la autonomía de los centros.

En este sentido, es preciso recordar que en un Estado de derecho la exigencia del cumplimiento de las garantías del procedimiento constituye el marco referencial dentro del cual los centros han de ejercer su autonomía y su autoridad. Esta autoridad no puede considerarse cuestionada por la exigencia de cumplir el marco normativo vigente, como tampoco la autonomía del centro, que en todo caso se deben ejercer con pleno respeto de los derechos de todos los miembros de la comunidad educativa, incluyendo el derecho a reclamar la apertura de un expediente disciplinario, a formular los recursos previstos en la normativa y, si procede, a dirigirse al Síndic de Greuges (Q 07741/2011).

La autoridad y la autonomía del centro se deben ejercer con pleno respeto a los derechos de todo los miembros de la comunidad educativa

Las principales disfunciones observadas hacen referencia al cumplimiento de los trámites del procedimiento y al tipo de sanciones que se aplican, y son las siguientes:

1) Aplicación de sanciones por la comisión de faltas gravemente perjudiciales para la convivencia en los centros educativos sin la apertura de un expediente disciplinario y sin el acuerdo que prevé el artículo 25.7 del Decreto de autonomía de los centros educativos.

Es preciso recordar que la LEC establece una tipología de sanciones que se pueden aplicar por la comisión de conductas gravemente perjudiciales para la convivencia, que recoge el artículo 37.3, y que van desde la suspensión del derecho a participar en actividades extraescolares o complementarias o a asistir al centro hasta la inhabilitación definitiva para cursar estudios.

La aplicación de sanciones por faltas graves requiere la apertura de un expediente disciplinario

La aplicación de estas sanciones, a diferencia de otras medidas correctoras, requiere necesariamente la apertura de un expediente disciplinario, con la excepción de los supuestos

en que el alumno y la familia reconocen de manera inmediata la comisión de los hechos y aceptan la sanción correspondiente.

El Síndic observa que la prohibición de asistir a salidas, excursiones y colonias, sanción prevista para las conductas más graves, a menudo se aplica sin abrir expediente y se comunica a las familias como una mera prohibición de asistencia, a veces ni tan solo por escrito.

Sin embargo, es preciso hacer notar que la apertura de expediente no es un simple requisito formal, sino que es el medio establecido en la normativa para garantizar el acierto de la decisión y el hecho de que las familias y los alumnos puedan hacer alegaciones y, si procede, presentar un recurso.

En este sentido, la prohibición de hacer salidas o de ir de colonias constituye una limitación de derechos y, por lo tanto, si no hay acuerdo de la familia, debe ir precedida de la tramitación del procedimiento establecido y estar justificada por una conducta gravemente perjudicial para la convivencia, en todo caso atribuible al alumno.

En cuanto a este último aspecto, preocupa el hecho de que, en determinados casos, la prohibición de asistir a las colonias o de hacer salidas es consecuencia de actuaciones no atribuibles a los alumnos sino a los progenitores, y que tienen en ver, entre otros, con el uso del uniforme o con atrasos en el pago de la cuota de material escolar.

En determinados casos la prohibición de asistir a las colonias o de hacer salidas es consecuencia de actuaciones atribuibles a los progenitores

La aplicación de sanciones a los alumnos por hechos que no les son atribuibles incumple uno de los principios básicos reconocidos en el ámbito sancionador, que es el de personalidad de la pena. En estos casos, el Síndic considera que la Administración educativa debe garantizar los derechos de los alumnos y tiene que promover la adopción de formas de relación de los centros con las familias que no incluyan la sanción a los alumnos por hechos que no se les pueden atribuir (Q 04748/2012, Q 05309/2010, Q 07018/2011).

2) La adopción de medidas cautelares. El Decreto de autonomía de los centros educativos prevé la posibilidad, cuando se incoa un expediente disciplinario, de suspender provisionalmente la asistencia a clase por un mínimo de tres días y hasta un máximo de veinte días lectivos.

En la normativa, esta medida se prevé que sea adoptada excepcionalmente “para evitar perjuicios mayores en la educación del alumnado afectado o del resto de alumnado del centro”.

El Síndic constata que, en algunos casos, esta medida, que debería ser excepcional, se adopta de manera casi automática, sin que aparezca una motivación específica que justifique su aplicación, sólo en función de la gravedad de la conducta, y por su duración máxima.

El Síndic quiere recordar que la adopción de medidas cautelares por parte de los centros supone una grave afectación de los derechos de los alumnos, especialmente en los casos en que implica suspender la asistencia a clase, ya que se adoptan al iniciarse el expediente, antes de que haya concluido su tramitación y se haya acordado la aplicación de la sanción.

Por este motivo, la aplicación de medidas cautelares debería tener carácter excepcional y estar justificada en cada caso en función de las circunstancias que concurran. En este sentido, el Departamento de Enseñanza debería velar para que esta medida sea adoptada de manera excepcional y motivada cuando concurren las circunstancias de perjuicio al alumno o a terceros que prevé la norma, y no como un anticipo de las sanciones.

3) La aplicación de las sanciones. La Ley 30/1992 establece, en el artículo 138, que en los procedimientos sancionadores la resolución es ejecutiva cuando ponga fin a la vía administrativa. Según esta resolución, las sanciones que se acuerde imponer en el ámbito educativo por la comisión de infracciones gravemente perjudiciales para la convivencia se deben aplicar una vez que se haya puesto fin a la vía administrativa, es decir, cuando haya recaído resolución y sea firme porque ha transcurrido el plazo para presentar recurso o porque éste ha sido resuelto por el Departamento de Enseñanza.

Sin embargo, el Síndic ha recibido quejas sobre centros que han aplicado las sanciones pese a haber recursos presentados por las familias aún pendientes de resolver por el Departamento de Enseñanza. El Síndic ha solicitado al Departamento de Enseñanza que corrija estas

situaciones y que, en el caso de la queja, deje sin efecto la aplicación de las sanciones hasta que se resuelvan las reclamaciones presentadas.

4) El tipo de medida. Las quejas también ponen de manifiesto que algunos centros recurren frecuentemente a la aplicación de sanciones como, por ejemplo, la suspensión del derecho a asistir al centro o incluso la inhabilitación definitiva para cursar estudios en él, en detrimento de medidas reparadoras u otras medidas que son infrutilizadas.

La aplicación de medidas cautelares debería tener carácter excepcional

Así, algunas de las familias que se dirigen al Síndic, a pesar de reconocer el carácter reproachable de las conductas objeto de sanción, plantean el perjuicio académico que comporta la pérdida de semanas de clase y el escaso impacto educativo que generan estas sanciones (Q 01906/2012).

Es preciso recordar que la LEC establece, en el artículo 36.2, que la imposición de medidas correctoras y sancionadoras debe tener por finalidad contribuir al mantenimiento y la mejora del proceso educativo de los alumnos. Por otra parte, el Decreto de autonomía de los centros añade que “siempre y cuando sea concordante con esta finalidad, la medida correctora debe incluir alguna actividad de utilidad social para el centro”.

En las quejas recibidas en el Síndic se aprecia una baja aplicación de las medidas de uso social y, en cambio, una utilización recurrente de las expulsiones. Ésta puede ser una vía que facilita la gestión de los centros, pero no parece la más adecuada -fuera de los supuestos más graves- desde la perspectiva de la mejora del proceso educativo del alumnado.

Es preciso señalar que, en algunos de los casos de expulsión, el Síndic ha constatado, además, la existencia de retrasos en la asignación de plaza en el nuevo centro, que pueden llegar a varias semanas. Con motivo de una de estas quejas, el Síndic ha sugerido al Consorcio de Educación de Barcelona que adopte medidas para acortar este plazo, de manera que se asegure la escolarización inmediata de los alumnos expulsados en otro centro, si es preciso, condicionando la aplicación de la sanción al hecho de que tenga plaza en otro recurso.

4.6. La autonomía de los centros y los derechos del alumnado

La autonomía de los centros es uno de los principios organizativos del sistema educativo que establece la LEC. Esta autonomía se reconoce en los ámbitos pedagógico, organizativo y de gestión de recursos humanos y materiales, y se concibe como un instrumento para flexibilizar el sistema educativo, de manera que los centros puedan adecuar su acción educativa para atender la diversidad, promuevan la inclusión de los alumnos y se adapten mejor al entorno socio-económico (Preámbulo de la LEC).

El Decreto 102/2010, del 3 de agosto, de autonomía de los centros educativos, regula el ejercicio de esta autonomía y, según dispone el mismo preámbulo, establece que sea en el ámbito de centro donde se sitúe la toma de decisiones, dentro de un proceso de fortalecimiento institucional de cada centro educativo.

Ahora bien, el Decreto de autonomía de los centros también reconoce como una de sus finalidades conseguir que el ejercicio de la autonomía sea compatible con el funcionamiento del sistema y que concuerde con el conjunto de principios que lo rigen. En este sentido, se han recibido quejas en las que se cuestionan, de manera directa o indirecta, los límites de la autonomía del centro y cómo se articula con los derechos de los alumnos, las familias o el resto de principios del sistema.

Así, algunas quejas hacían referencia al establecimiento del horario escolar en diversos centros porque no se había tenido en cuenta la opinión de las familias. Otro grueso de quejas al que se hace referencia en otro apartado de este informe (véase art. 31) hacía referencia a la decisión de numerosos centros de suprimir las colonias y las salidas durante el curso 2010/2011, en respuesta a la decisión del entonces Departamento de Educación de suprimir la jornada intensiva.

El Síndic ha recordado al Departamento de Enseñanza que esta autonomía se orienta a asegurar la equidad y la excelencia de la actividad educativa (art. 90.3 de la LEC) y se debe ejercer en el marco de los derechos y las libertades que recogen las leyes. De esta manera, el ejercicio de la autonomía del centro debe concordar con los principios del sistema educativo y con el resto del marco jurídico en el que se ejerce, y también con los documentos que

suponen la plasmación de esta autonomía: el proyecto educativo y la carta de compromiso educativo.

La autonomía de los centros debe ejercerse en el marco de los derechos y las libertades que recogen las leyes

En relación con la carta de compromiso educativo, el Síndic ha recibido una queja en que se planteaba si el contenido de la carta de compromiso educativo que propone un centro del Servicio de Educación de Cataluña podía vulnerar los derechos de las familias, en concreto los referidos a las garantías de gratuidad del artículo 50 de la LEC. Este aspecto se considera relevante en tanto que, al parecer, el mismo modelo de compromiso ha sido propuesto en la carta de compromiso educativo de otros centros.

Es preciso recordar que la carta de compromiso educativo es el documento establecido por la LEC en el que se deben expresar los objetivos necesarios para alcanzar un entorno de convivencia y respeto por el desarrollo de las actividades educativas. Con este documento se busca potenciar la participación de las familias, su vinculación con el centro y su compromiso con el proceso educativo, y la misma LEC prevé que “las familias deben avenirse a compartir los principios que inspiran la carta”.

El Decreto de autonomía de los centros establece que los compromisos que cada familia y el centro se avienen a adquirir deben referirse a unos contenidos mínimos (seguimiento de la evolución del alumnado, aceptación de los principios educativos del centro, respeto a las convicciones ideológicas y morales de la familia en el marco de los principios y valores educativos establecidos en las leyes, adopción de medidas correctoras en materia de convivencia y comunicación entre el centro y la familia), y prevé la existencia de unos contenidos comunes elaborados por el centro en el marco de las orientaciones del Departamento de Enseñanza y la posibilidad de incluir en éstos compromisos específicos adicionales “que ambas partes convengan en el marco del proyecto educativo”.

Con relación a estos compromisos adicionales, las personas interesadas exponían su desacuerdo con que se incluyese el compromiso de las familias de contribuir al mantenimiento económico de la escuela en todo aquello que no estuviese cubierto por el con-

cierto educativo que el centro tenía suscrito con la Administración educativa.

El Síndic ha recordado al Departamento de Enseñanza que los contenidos de estos compromisos específicos deben establecerse en el marco de la LEC y respetando los derechos y las libertades de las familias, recogidos en las leyes (art. 20.2 de la LEC). También lo prevé así el Decreto de autonomía de los centros, que establece “que los compromisos expresados en cada carta se entienden en el marco del respeto a los derechos y las libertades de las familias recogidos en las leyes y presuponen el respeto de la familia al carácter propio del centro” (art.7.3).

La inclusión de compromisos que afecten a la garantía de gratuidad de las enseñanzas obligatorias es contraria al objetivo de equidad

Así, las familias tienen el deber de respetar el proyecto educativo y el carácter propio del centro. Sin embargo, este carácter propio debe respetar, a su vez, los derechos de los alumnos y las familias reconocidos en la Constitución y las leyes (art. 115.3 de la LOE).

De acuerdo con ello, el Síndic ha sugerido al Departamento de Enseñanza que adopte las medidas necesarias para que se suprima el compromiso mencionado, específico de las familias, ya que contraviene el principio de gratuidad de las enseñanzas obligatorias y la prohibición de imponer la obligación de hacer aportaciones que prevé el artículo 50 de la LEC, de la cual resultan excluidas actividades extraescolares, complementarias y servicios escolares, que tienen carácter voluntario, según prevé el artículo 88 de la LOE.

El Síndic también ha recordado al Departamento de Enseñanza que la autonomía de los centros se orienta a asegurar la equidad y la excelencia educativa y que la inclusión de compromisos que afectan la garantía de gratuidad de las enseñanzas obligatorias es contraria a este objetivo de equidad.

En este sentido, la LEC establece que “los inspectores de educación deben adecuar su actuación al régimen de autonomía de los centros, pero sin perjuicio de las actuaciones de carácter general que les corresponden” (art. 179.2 de la LEC), entre ellas, velar por el respeto y el cumplimiento de las normas reguladoras del sistema educativo y la aplicación de los principios recogidos en éstas.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES SOBRE EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

Distribución equilibrada del alumnado en el sistema educativo y admisión en condiciones de igualdad

El Departamento de Enseñanza debería:

- Desarrollar un nuevo decreto de admisión de alumnado que incorpore nuevos instrumentos para combatir la segregación escolar, manteniendo los existentes.
- Reforzar las funciones de las comisiones de garantías de admisión y de las oficinas municipales de escolarización en la gestión de la matrícula fuera de plazo y asegurar que utilizan todos los instrumentos disponibles a fin de distribuir equitativamente entre los centros el alumnado con necesidades educativas específicas.
- Estudiar el efecto que pueden tener los nuevos modelos de zonificación escolar, con zonas únicas o áreas mayores, en la lucha contra la segregación escolar y las formas de aprovechar la zonificación escolar como instrumento para combatir este fenómeno.
- Evitar generalizar las ampliaciones de ratio en el proceso ordinario de admisión previstas en el Real Decreto Ley 14/2012, a fin de preservar el margen de actuación de que dispone la Administración educativa en el uso de las ampliaciones de ratio como instrumento para fomentar la escolarización equilibrada de la matrícula fuera de plazo, y ponderar los efectos que tiene en la equidad del sistema la decisión de ampliar ratios en determinados centros.
- Suprimir en la elaboración de un nuevo decreto de admisión de alumnado el criterio complementario de tener una enfermedad crónica que afecte al sistema digestivo, endocrino o metabólico o el criterio que discrimina positivamente al alumnado que haya tenido progenitores o hermanos escolarizados en el centro para el que se presenta la solicitud.
- Añadir al nuevo decreto de admisión de alumnado un nuevo criterio para garantizar el derecho preferente de escolarización de niños en situación de desamparo o acogimiento, previsto por la Ley 14/2010, sobre los derechos y las oportunidades de la infancia y la adolescencia, o un criterio de renta más amplio, no restringido sólo a los perceptores de las rentas mínimas de inserción.
- Regular específicamente el proceso de admisión de alumnado en la educación infantil de primer ciclo, también para las admisiones que se producen fuera de plazo, una vez la lista de espera ha perdido vigencia.

La gratuidad de la educación

El Departamento de Enseñanza debería:

- Desplegar las previsiones de la LEC para asegurar la equidad y hacer efectiva la gratuidad de las enseñanzas obligatorias y de las declaradas gratuitas, garantizar el carácter no lucrativo y la voluntariedad de la participación de los alumnos a las actividades complementarias, y regular el establecimiento de ayudas para acceder a aquéllas en situaciones sociales o económicas desfavorables, tal y como establece el artículo 50.3 de la LEC.
- Desarrollar, con el apoyo de la Inspección de Educación, actuaciones específicas para evitar casos de alumnado con dificultades económicas escolarizado en centros concertados que solicita un cambio de centro por razones económicas, o también alumnos que no permanecen en el centro durante la actividad complementaria por las dificultades de sufragar su coste.
- Incrementar la inversión en ayudas de comedor escolar en función de las necesidades sociales y económicas existentes y condicionar la partida presupuestaria a las condiciones objetivas de vida de las familias de manera que el gasto público por este concepto aumente en función del número de familias con necesidad objetiva de recibir ayuda.
- Eliminar los requisitos de residencia mínima en el acceso a las ayudas de comedor escolar establecidos en las convocatorias de determinados municipios por su carácter discriminatorio.

La educación en condiciones de calidad

El Departamento de Enseñanza debería:

- Garantizar que la dotación presupuestaria asignada a los centros preserve el principio de suficiencia y estabilidad presupuestaria, previsto en el ordenamiento jurídico vigente, que tiene que regir la gestión de los recursos públicos del sistema educativo, especialmente en los centros con una especial complejidad socio-educativa.
- Asegurar una provisión adecuada de recursos económicos, materiales y humanos a los centros con una composición social menos favorecida y con más concentración de necesidades educativas específicas, en los que el ejercicio del derecho a la educación en igualdad de oportunidades está menos garantizado, y asegurar el trato preferente de estos centros en la aplicación de medidas de austeridad.
- Analizar de manera sistemática los efectos que las decisiones adoptadas en la gestión de personal pueden tener sobre la atención educativa y adoptar las medidas correctoras o compensatorias que sean necesarias en el supuesto de que se verifiquen efectos negativos.
- Planificar, aunque sea con un retraso añadido, los procesos constructivos de los centros pendientes de construcción o reforma, prestando una atención especial a los centros con más concentración de necesidades educativas específicas, y dar a conocer a la comunidad escolar correspondiente la previsión de tiempo en que el centro iniciará la actividad en las nuevas instalaciones o podrá normalizar su situación infraestructural.

Accesibilidad para todo el mundo a la educación no obligatoria

El Departamento de Enseñanza debería:

- Mantener el incremento de plazas públicas de parvulario en los municipios en que la demanda de plazas es superior a la oferta, teniendo en cuenta la importancia de la escolarización en la primera infancia.
- Adoptar las medidas necesarias para que este incremento no se haga por medio de aumentos del número de niños por grupo, como ha sido el caso de Barcelona, teniendo en cuenta que las ratios actualmente vigentes se sitúan entre las más altas de nuestro entorno.
- Establecer mecanismos de control y supervisión de las escuelas externalizadas que incidan en los aspectos pedagógicos y de calidad de la atención educativa, y también en los elementos que condicionan la calidad de la provisión del servicio (experiencia de los profesionales, condiciones laborales, rotación de los profesionales, etc.).
- Asegurar que en los municipios donde conviven los dos modelos, como es el caso de Barcelona, la calidad de la provisión del servicio de los jardines de infancia externalizado sea equiparable a la de los que se gestionan de manera directa.

La aplicación de la potestad disciplinaria en el ámbito escolar

El Departamento de Enseñanza debería:

- Garantizar que la aplicación de sanciones en el ámbito escolar se ajusta a la normativa que regula los derechos de los alumnos y el procedimiento sancionador, que esta normativa es conocida por los centros y que la Inspección educativa vela porque se cumpla.
- Asegurar que los alumnos y sus familias son escuchados en estos procedimientos y que se tiene en cuenta la situación personal, familiar y social de los menores, especialmente en el caso de alumnos que sufren alguno tipo de trastorno.
- Garantizar que no se sanciona a los alumnos por hechos atribuibles a sus progenitores, como pueden ser retrasos en el pago de salidas o excursiones.
- Promover la imposición de sanciones de carácter educativo alternativas a la expulsión temporal o definitiva, en especial de carácter reparador.
- Velar porque la adopción de medidas cautelares se lleve a cabo de manera excepcional y motivada, cuando concurren las circunstancias de perjuicio al alumno o a terceros que prevé la norma, y no como un anticipo de las sanciones.
- Asegurar la escolarización inmediata en otros centros de los alumnos que han sido expulsados definitivamente de una escuela o instituto.

La autonomía de los centros y los derechos del alumnado

El Departamento de Enseñanza debería:

- Tomar las medidas necesarias para que las cartas de compromiso de los centros no contravengan el principio de gratuidad de las enseñanzas obligatorias y la prohibición de imponer la obligación de hacer aportaciones que prevé el artículo 50 de la LEC, de la cual resultan excluidas actividades extraescolares, las complementarias y los servicios escolares, que tienen carácter voluntario, según prevé el artículo 88 de la LOE.

5. Derecho al juego, al descanso y a las actividades recreativas y culturales (art. 31)

1. Los estados miembros 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.

marco general de ordenación de las actividades complementarias y extraescolares. En suma, estas previsiones se encuentran pendientes de desarrollo normativo.

En vista de este hecho, el Síndic pide al Departamento de Enseñanza que, en colaboración con otros departamentos y administraciones implicadas, desarrolle la regulación del ámbito del ocio educativo y que preste una atención especial a aspectos clave para la promoción de la equidad y la calidad, como la información, la provisión territorial de la oferta, el proyecto educativo, la dotación y la formación del personal monitor/educador, la atención a colectivos específicos, la concesión de ayudas económicas, la coordinación entre agentes educativos, entre otros.

5.1. Reconocimiento del derecho del niño al ocio

El *Informe sobre los derechos del niño 2011* destacaba el avance que había supuesto que tanto la Ley de educación como la Ley de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia reconociesen el valor educativo y socializador de las actividades de tiempo libre, el deber de que la oferta fuese de calidad, y el derecho de todos los niños a acceder al mismo en condiciones de igualdad.

En la práctica, sin embargo, aún existen déficits importantes de equidad en la participación de los niños y jóvenes en las actividades educativas fuera del horario lectivo, y también déficits de calidad en la provisión de la atención educativa. Desde la perspectiva de la calidad, por ejemplo, hay actividades de tiempo libre educativo que no cumplen las condiciones más adecuadas para garantizar la atención educativa del niño, bien porque no están establecidos los criterios de calidad que debe respetar esta oferta dirigida a niños, bien por las dificultades de financiación pública y privada existentes en el sector.

En cualquier caso, estos déficits evidencian la necesidad de proteger jurídicamente, con el despliegue de la legislación vigente, el derecho de los niños a acceder en igualdad de oportunidades y en condiciones de calidad a este ámbito educativo.

La misma Ley de educación establece en los artículos 39 y 158.2.k el deber del Gobierno de regular los requisitos mínimos y de establecer los criterios de calidad a qué se deben ajustar las actividades de educación en el tiempo libre, a fin de garantizar su contribución al proceso educativo, o el deber del Departamento de Enseñanza de establecer el

5.2. Fomento de la accesibilidad económica a las actividades de ocio educativo

En el *Informe sobre los derechos del niño 2011*, el Síndic destacaba el tiempo libre como un ámbito de importancia creciente para el desarrollo personal y social de los niños, y como éstos participan cada vez más en actividades organizadas. También advertía, sin embargo, que éste es uno de los ámbitos educativos en que aún tienen más incidencia las desigualdades de acceso y en que las políticas efectivas de accesibilidad son más escasas.

De hecho, estas desigualdades sociales y económicas existentes ponen de manifiesto la necesidad de una inversión más alta por parte de los poderes públicos en políticas de accesibilidad para evitar que las desigualdades ya presentes en el ámbito escolar se reproduzcan en el ámbito del tiempo libre.

A pesar de que tanto la Ley de educación como la Ley de los derechos y las oportunidades de la infancia y la adolescencia, referidas más arriba, establecen que las administraciones deben favorecer y fomentar la educación en el tiempo libre, y deben fomentar la igualdad de acceso de los niños y los adolescentes, en este ámbito aún no se ha establecido un sistema general de ayudas que cumpla esta provisión y favorezca la equidad en el acceso. En todo caso, hasta ahora, las políticas de accesibilidad económica han tenido un carácter eminentemente local y sectorial, como pasa con las ayudas que convocan determinados ayuntamientos para fomentar la participación de los niños en determinadas ofertas de ocio, o también con las subvenciones del Departamento de Enseñanza para promover

el sector de las actividades educativas fuera del horario lectivo organizadas en los centros escolares.

En suma, cabe decir que este ámbito de la política educativa ha sido uno de los afectados más negativamente por las medidas de contención del gasto y del déficit público vigentes en el actual contexto de crisis económica, con la supresión o la reducción de las inversiones realizadas en diferentes ámbitos.

El ocio educativo es un de los ámbitos sociales con más desigualdades de acceso

Como ejemplo, se pueden mencionar actuaciones que fomentan los usos sociales de los recursos y de los equipamientos públicos, como los proyectos de escuelas abiertas, o actuaciones que plantean la apertura de los espacios de patio de los centros educativos en el horario no lectivo, en algunos casos, incluyendo la organización de actividades para niños y familias. Para estos proyectos, el Departamento de Enseñanza ofrecía subvenciones a las AMPA de los centros y a los ayuntamientos, que no han sido otorgadas para el curso 2011/2012.

Asimismo, cabe mencionar las políticas destinadas a fomentar las actividades extraescolares y los servicios de tiempo libre con igualdad de oportunidades, y específicamente las subvenciones que ofrecía el Departamento de Enseñanza a las AMPA y a los ayuntamientos, que permitían organizar actividades extraescolares y fomentar el acceso de niños en situación socio-económica más precaria, que también se han suprimido.

Igualmente, los planes educativos de entorno, que han sido fundamentales para trabajar la cohesión social y la igualdad de oportunidades en educación (también en el campo del tiempo libre) en barrios socialmente poco favorecidos, también han visto reducida su dotación de recursos. Según la información de que dispone la institución, el presupuesto de este programa para el curso 2009/2010 fue, como mínimo, de 14,5 millones de euros, correspondientes a la dotación de 9 millones de euros del Departamento de Enseñanza, 3,9 millones de euros del programa PROA y 1,6 millones de euros, como mínimo, de la Administración local (que debe aportar un mínimo del 30% de la dotación abierta que hace el Departamento de Enseñanza). La información aportada por el Departamento de Enseñanza para el curso 2011/2012 concluye

que la dotación económica destinada a este programa se ha reducido por debajo de los 10 millones de euros, con una dotación de esta administración de 4,1 millones de euros (más una dotación de 4 millones de euros correspondientes al programa PROA y la dotación mínima del 30% por parte de los ayuntamientos).

De hecho, la partida económica prevista en las sucesivas leyes de presupuestos de la Generalitat de Catalunya a servicios complementarios en educación ha pasado de 172,7 millones de euros el año 2010, a 137,8 millones de euros el año 2011 y a 116,9 millones de euros el año 2012. El Departamento de Enseñanza expone que se están centrando los esfuerzos financieros en los aspectos que hacen más referencia a la escolarización y que afectan más a la mejora del éxito escolar.

El ámbito del ocio ha sido uno de los más afectados por las medidas de contención del gasto

Estas reducciones presupuestarias también se han dejado notar en la accesibilidad de los niños a los casals de verano organizados por ayuntamientos, y también en la inversión en ludotecas públicas, casals de jóvenes, centros abiertos, etc., servicios que permiten que niños y jóvenes de diversas procedencias sociales puedan encontrar un espacio compartido y puedan acceder en igualdad de oportunidades a las actividades y los recursos que se les ofrece.

Ante este escenario de reducción del gasto público, conviene recordar que el tiempo libre educativo es uno de los ámbitos sociales con más desigualdades con relación al acceso de los niños socialmente menos favorecidos. En este sentido, el Síndic plantea la necesidad de mantener e incrementar el esfuerzo por parte de las diferentes administraciones a la hora de asegurar al máximo la igualdad de oportunidades de los niños en el acceso y en el aprovechamiento de dicho tipo de actividades, las cuales favorecen la cohesión y la integración sociales.

En cuanto al Departamento de Enseñanza, el Síndic recuerda que la Ley de educación establece, en el artículo 202, que el Departamento, por razones de oportunidad social, de equidad o de no-discriminación por razones económicas, debe establecer ayudas y otorgar becas con relación a actividades complementarias y extra-

escolares. La falta de convocatoria de las subvenciones para la organización del servicio de acogida matinal de niños por promover actividades extraescolares y para participar en el programa de escuelas abiertas para el curso 2011/2012 puede vulnerar esta previsión normativa.

A la vez, el Síndic pide a las administraciones afectadas y al Departamento de Enseñanza, que busquen fórmulas para que la desinversión pública en el ámbito del ocio educativo no impida garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la oferta educativa existente.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES SOBRE EL DERECHO AL JUEGO, AL DESCANSO Y A LAS ACTIVIDADES RECREATIVAS Y CULTURALES

Reconocimiento del derecho del menor al tiempo libre

El Departamento de Enseñanza debería:

- Desarrollar la regulación del ámbito del tiempo libre educativo y prestar una atención especial a aspectos clave para la promoción de la equidad y la calidad, como por ejemplo la información, la provisión territorial de la oferta, el proyecto educativo, la dotación y la formación del personal monitor/educador, la atención a colectivos específicos, la concesión de ayudas económicas o la coordinación entre agentes educativos, entre otros.

Fomento de la accesibilidad económica a las actividades de tiempo libre educativo

Los departamentos de Bienestar Social y Familia y de Enseñanza, junto con las administraciones locales, deberían:

- Mantener e incrementar el esfuerzo en subvenciones, ayudas y programas para asegurar, en la medida de lo posible, la igualdad de oportunidades de todos los niños en el acceso y en el aprovechamiento de las actividades de tiempo libre educativo.

6. Tortura, tratos degradantes, privación de libertad y administración de la justicia de menores (art. 37 y 40)

Artículo 37

Los estados miembros velarán por que: a) Ningún niño sea sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. No se impondrá la pena capital ni la de prisión perpetua sin posibilidad de excarcelación por delitos cometidos por menores de 18 años de edad; b) Ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda; c) Todo niño privado de libertad sea tratado con la humanidad y el respeto que merece la dignidad inherente a la persona humana, y de manera que se tengan en cuenta las necesidades de las personas de su edad. En particular, todo niño privado de libertad estará separado de los adultos, a menos que ello se considere contrario al interés superior del niño, y tendrá derecho a mantener contacto con su familia por medio de correspondencia y de visitas, salvo en circunstancias excepcionales; d) Todo niño privado de su libertad tendrá derecho a un pronto acceso a la asistencia jurídica y otra asistencia adecuada, así como derecho a impugnar la legalidad de la privación de su libertad ante un tribunal u otra autoridad competente, independiente e imparcial y a una pronta decisión sobre dicha acción.

Artículo 40

1. Los estados miembros 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 miembros 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, las 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

Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño en el Estado español

El Comité acoge con satisfacción el aumento de los recursos humanos y financieros asignados al sistema de justicia juvenil, así como el incremento del número de tribunales de menores. Observa con reconocimiento los esfuerzos realizados por el Estado parte para capacitar a los profesionales del sistema de justicia juvenil sobre las cuestiones de la infancia. Sin embargo, el Comité considera preocupante que la adopción de nuevas leyes haya dado lugar a la imposición de penas más duras a los niños que han cometido delitos graves.

El Comité recomienda al Estado parte que revise su legislación y reduzca al mínimo la imposición de condenas severas a niños, aunque hayan cometido delitos graves. Le recomienda asimismo que vele por el cumplimiento cabal de las normas relativas a la justicia juvenil, en particular los artículos 37 b), 40 y 39 de la Convención, así como las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing), las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad) y las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad (Reglas de La Habana). En particular, el Comité insta al Estado parte a que tenga en cuenta su Observación general número 10, sobre los derechos del niño en la justicia de menores (CRC/C/GC/10, 2007), y a que:

- a) Fortalezca las medidas preventivas, como el apoyo a la función de la familia y la comunidad, con el fin de eliminar las condiciones sociales que empujan a los niños a entrar en contacto con el sistema de justicia penal, y tome todas las medidas posibles para evitar la estigmatización;
- b) Vele por que la privación de la libertad de los niños infractores se utilice sólo como medida de último recurso y fomente el uso de medidas distintas a la privación de libertad, como la mediación, la libertad vigilada, el apoyo psicológico y los servicios a la comunidad, y fortalezca la función de la familia y la comunidad a ese respecto;
- c) Garantice que, una vez terminada la privación de libertad, se realice un seguimiento individualizado encaminado a la reintegración del niño, en estrecha coordinación con los servicios sociales y educativos;
- d) Mejore los programas de capacitación sobre las normas internacionales pertinentes para todos los profesionales del sistema de justicia penal;
- e) Aumente las intervenciones especializadas con respecto a los niños que hayan cometido agresiones sexuales.

6.1. Actuaciones policiales relacionadas con menores y espacios de detención

El Síndic ha recibido quejas sobre actuaciones de los cuerpos policiales relacionadas con menores. Los principales déficits observados hacen referencia a la falta de un espacio destinado específicamente a la custodia de menores en algunas comisarías, a la falta de comunicación inmediata de las detenciones de menores a las familias y, finalmente, a la falta de atención suficiente al interés de los menores en actuaciones policiales que, aunque no iban dirigidas específicamente a éstos, se han desarrollado en su presencia.

Espacios de detención

El artículo 17.3 de la Ley orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, establece que “mientras dure la detención, los menores deberán hallarse custodiados en dependencias adecuadas y separadas de las que se utilicen para los mayores de edad, y recibirán los cuidados, protección y asistencia social, psicológica, médica y física que requieran, habida cuenta de su edad, sexo y características individuales”.

A partir de las visitas realizadas por el Síndic, se ha podido observar que algunas comisarías de policía de los Mossos d'Esquadra no disponen de un espacio de detención específicamente destinado a la custodia de menores, sino que éste es compartido con el espacio destinado a las mujeres. Es el caso de la comisaría del Área Básica Policial de L'Hospitalet de Llobregat y la de Santa Coloma de Gramenet.

Algunas comisarías de policía de los Mossos d'Esquadra no disponen de un espacio de detención para la custodia de menores

La normativa sobre responsabilidad de los menores es clara en este punto, y prevé expresamente la separación entre menores y adultos. Se trata de una regulación coherente con la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño, que, en el artículo 37.c), establece que “todo niño privado de libertad estará separado de los adultos, a menos que ello se considere contrario al interés superior del niño”.

No respetar esta normativa supone una forma de maltrato institucional y de victimización secundaria, contraria a la Ley 14/2010, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia.

En cuanto a las dependencias de la Ciudad de la Justicia, el espacio de detención para menores continúa atendiendo a menores de reforma, generalmente niños y adolescentes detenidos por la presunta comisión de delitos o bien ya internados en centros de justicia juvenil y que deben acudir a actuaciones judiciales, junto con menores de protección, generalmente niños y adolescentes víctimas de maltratos, niños y adolescentes tutelados escapados de centros de protección y niños y adolescentes extranjeros no acompañados.

En la línea de mejorar las condiciones de atención de estos menores y, además de sugerir la habilitación de un espacio alternativo para la atención de los menores de protección, el Síndic recomendó a las administraciones implicadas que se revisaran algunos aspectos de la atención que se dispensaba a los menores de reforma y de protección atendidos en el citado espacio, como la calidad de las comidas, que se redujera en lo posible el tiempo de estancia de estos menores y que se revisara la adecuación de la dotación de personal y los circuitos de atención de los menores fugados de centros de protección, a fin de evitar su ingreso en el espacio de detención.

La comunicación a las familias

La Ley orgánica reguladora de la responsabilidad penal de los menores establece que las autoridades y los funcionarios que intervengan en la detención de un menor deben notificar inmediatamente el hecho de la detención y el lugar de la custodia a sus representantes legales y al Ministerio Fiscal.

Contrariamente, en dos de las quejas recibidas en el Síndic se ha podido constatar, realizadas las comprobaciones pertinentes, que la comunicación no se ha llevado a cabo de forma inmediata, sino después de transcurridas casi dos horas desde la detención (Q. 01071/2012).

En estos casos, el Síndic ha recordado al Departamento de Interior que el hecho de que la detención del menor comporte otros trámites, como por ejemplo la formalización de los derechos que le asisten como detenido, no excluye que ambos trámites se puedan llevar a cabo de manera simultánea para dar

cumplimiento al artículo 17.1 de la citada Ley orgánica reguladora de la responsabilidad penal de los menores.

En este sentido, se trata de garantizar la protección efectiva del menor, por medio de la comunicación a quien tiene la potestad, teniendo en cuenta la obligación de los poderes públicos de proporcionar la protección y la asistencia necesaria a las familias a fin de que puedan asumir plenamente sus responsabilidades, tal como prevé la Ley 14/2010 sobre los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia (art. 12.2).

La consideración especial de los menores presentes en actuaciones policiales

El Síndic ha recibido quejas en las que se planteaba el desacuerdo con algunas actuaciones de los Mossos d'Esquadra que no habían tenido suficientemente en cuenta el interés de los menores presentes en actuaciones policiales.

Se trata de actuaciones que no iban específicamente dirigidas a menores pero en las que éstos estaban presentes. Una de estas quejas se refería a la diligencia de entrada y registro de un domicilio con el objetivo de efectuar la detención de una persona investigada por orden judicial, que se llevó a cabo en presencia de la hija adolescente de la persona detenida. En otro caso, el objeto de queja era el trato dispensado a dos menores muy pequeños durante la detención de un hermano adulto que los tenía a su cargo.

Se ha recordado al Departamento de Interior la obligación de la policía de tener una consideración especial con los niños presentes en actuaciones policiales

En el primero de los casos citados, el Síndic considera que la actuación policial fue más allá de la persona investigada, afectando a la esposa del detenido y a su hija menor de edad. En esta actuación policial, además, no se observó la garantía de la protección efectiva del resto de miembros de la familia presentes en el domicilio y, en particular, de la menor, ni se intentó evitar el efecto contraproducente que la práctica de una diligencia de esta envergadura puede tener sobre el resto de residentes.

En este caso concreto, parece claro que para la realización de la diligencia de entrada y registro del domicilio no se valoró con carácter previo la posible presencia de una menor y, después de la entrada, tampoco se tuvieron en cuenta sus necesidades de forma adecuada, puesto que se facilitó la presencia de un agente acompañante pero no la salida inmediata de la menor, que tuvo lugar gracias a la insistencia de la madre en evitar que presenciase la actuación policial.

Por este motivo, el Síndic ha recordado al Departamento d'Interior que la Ley 14/2010, sobre los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, atribuye a todos los poderes públicos, entre los que se incluye la policía, la obligación de velar por el respeto efectivo de los derechos de los menores y de adecuar sus actuaciones al contenido de que se trate.

Esta ley también establece la obligación de las administraciones públicas de proteger a niños y adolescentes de aquellas situaciones que sean perjudiciales para su desarrollo y bienestar.

Este mandato de actuar de acuerdo con el interés de los niños y prevenir situaciones que les puedan perjudicar obliga a todas las administraciones públicas y también debe regir las actuaciones policiales, que deberían tenerlo en cuenta no sólo en las intervenciones específicamente dirigidas a menores, sino en cualquier actuación en la que pueda resultar afectado un niño o adolescente de manera indirecta.

En consecuencia, el Síndic ha sugerido al Departamento de Interior que elabore un procedimiento normalizado de trabajo que establezca los criterios y los principales aspectos a tener en cuenta en la práctica de la diligencia de entrada y registro y que incluya un protocolo específico de actuación en los casos en los que pueda existir presencia de menores en el domicilio.

6.2. La regulación y aplicación del régimen sancionador a niños y adolescentes

La regulación de las infracciones y la aplicación de sanciones a menores fuera del ámbito escolar ha sido objeto de diversas quejas dirigidas al Síndic. En éstas, más allá de la comisión o la tipificación de la infracción en sí, se cuestiona la capacidad de obrar y la responsabilidad atribuible al menor infractor, y también las medidas aplicables atendiendo a su condición de menor de edad y la protección que esta circunstancia merece por parte del ordenamiento jurídico vigente.

En el ámbito del Derecho penal, la Ley orgánica 5/2000, que regula la responsabilidad penal de los menores y modifica el Código Penal, reconoce a los menores a los que se exige responsabilidad por la comisión de delitos o faltas el derecho a gozar de los derechos que establece la Convención sobre los derechos del niño y, de acuerdo con ésta, invoca la naturaleza formalmente penal pero materialmente sancionadora-educativa, del procedimiento y de las medidas aplicables a los infractores menores de edad.

En la exposición de motivos de la citada Ley orgánica 5/2000 se afirma que la responsabilidad penal de los menores presenta, con relación a la de los adultos, un carácter primordial de intervención educativa que va más allá de los aspectos de su regulación jurídica y que determina diferencias considerables entre el sentido y el procedimiento de las sanciones en un ámbito y en el otro. De acuerdo con esto, en el artículo 7.3, establece que para la elección de la medida o medidas adecuadas debe tenerse en cuenta, de manera flexible, no sólo la valoración jurídica de los hechos, sino especialmente la edad, las circunstancias personales y sociales, y la personalidad y el interés del menor.

La exigencia de responsabilidad a los menores ha de estar fundamentada en principios orientados hacia su reeducación

La legislación administrativa no recoge sanciones específicas y adecuadas a los menores de edad, excepto algunas leyes que, de manera fragmentaria, hacen referencia únicamente con relación a infracciones leves.

De acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, la Administración debe ejercer la potestad sancionadora de acuerdo con los principios inspiradores del orden penal y, tal y como se ha apuntado, en el Derecho penal de menores prevalece el interés superior del menor como elemento determinante del procedimiento y de las medidas que se adopten.

Es preciso mencionar que algún sector doctrinal -basándose en la distinción que hace el Código Penal entre capacidad de obrar y capacidad de culpabilidad y la consiguiente inimputabilidad para menores de catorce años- concluye que tampoco son responsables por infracciones

administrativas los menores de edad inimputables según el Código Penal, supuesto en el que se basa la innovadora Ley de la potestad sancionadora de las administraciones públicas del País Vasco.

En cualquier caso, parece claro que la exigencia de responsabilidad a los menores ha de estar fundamentada en principios orientados hacia su reeducación, y se debe impedir que la medida en cuestión pueda tener un efecto contraproducente y negativo para el menor. En este sentido, y volviendo a la regulación en el ámbito penal, la Ley orgánica 5/2000, en su catálogo de medidas aplicables al menor, descarta la multa por su nulo carácter reeducador. La multa pecuniaria tiene un claro fin económico en detrimento del educativo y por este motivo el Síndic la ha considerado poco adecuada a las finalidades del artículo 25.2 de la Constitución. Por otra parte, también es preciso tener en cuenta que, puesto que la edad mínima de incorporación de un menor al mercado laboral, de acuerdo con la normativa laboral vigente, es a los dieciséis años, en la mayor parte de los casos la imposición pecuniaria resultaría ineficaz doblemente en el aspecto educativo, ya que a la práctica el menor se declarará insolvente y tendrá una sensación de impunidad respecto de la comisión de la infracción que debilitará aún más la función reeducativa impuesta por el legislador.

Se deben establecer medidas alternativas a la sanción pecuniaria aplicables a infractores menores de edad

De acuerdo con la normativa, la jurisprudencia y la doctrina mayoritaria, el Síndic ha sugerido a la Administración que en los casos en que un menor cometa una conducta sancionable, se determine la edad mínima para que éste sea considerado responsable de una infracción en la normativa reguladora aplicable en cada caso; se prevea una graduación de las medidas que deben aplicarse en función de la gravedad del hecho y considerando los prejuicios causados y la reincidencia de acuerdo con el principio de proporcionalidad, a todos los efectos y también en el caso de los menores, y se establezca un procedimiento sancionador que recoja el derecho del menor al que se pretende sancionar a ser escuchado, de acuerdo con el interés superior del niño que rige todo el ordenamiento jurídico.

Por otra parte, atendiendo a la nula función reeducativa de la multa, el Síndic entiende que

deben establecerse medidas alternativas a la sanción pecuniaria aplicables a los infractores menores de edad, siempre y cuando conste su consentimiento y se motive adecuadamente por qué se aplica. Estas medidas conmutadoras de la sanción pecuniaria al menor podrían ser la amonestación simple, la participación en actividades formativas y de reeducación en valores cívicos o los trabajos de reparación y prestaciones sociales en pro de la comunidad, entre otros.

6.3. El cierre centros de justicia juvenil

En mayo de 2012 el Departamento de Justicia anunció el cierre de los centros educativos de menores y jóvenes Montilivi y Els Til·lers. Finalmente, se optó por ajustar el número de plazas del centro Montilivi, prescindir del piso de inserción de Girona y mantener abierta la unidad terapéutica de Els Til·lers, suprimiendo el resto de unidades de este centro.

Los motivos expuestos por el Departamento de Justicia para fundamentar estas decisiones fueron la disminución progresiva del número de menores internados que se observa desde el año 2009 y que se ha consolidado durante el año 2012; el estado de algunas de las infraestructuras de estos dos centros, que serán, precisamente, las que se dejarán de utilizar; la necesidad de racionalizar el gasto en la actual coyuntura económica y presupuestaria y, finalmente, la conveniencia de dar un nuevo impulso a los programas de medio abierto y de mediación para prevenir la reincidencia delictiva.

En relación con el marco normativo, la Convención sobre los derechos del niño de las Naciones Unidas reconoce al menor que ha infringido la ley el derecho “a ser tratado de manera acorde con el fomento de su sentido de la dignidad y el valor, [...] 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.” (art. 40). Por otra parte, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha aprobado diversas reglas y directrices sobre justicia de menores, entre las que se encuentran las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing, aprobadas por la Asamblea General en la Resolución 40/33, de 29 de noviembre de 1985), y también las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de menores privados de libertad, aprobadas por la Asamblea General en la Resolución 45/113, de 14 de diciembre de 1990.

Según el Comité de Derechos del Niño, las reglas y directrices de las Naciones Unidas sobre la administración de la justicia de menores son normas pertinentes para la aplicación de la Convención, en especial de los artículos 37, 39 y 40, que se refieren a ella, y muchas de sus previsiones han sido incorporadas a nuestro ordenamiento interno mediante la Ley orgánica 5/2000, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, y la Ley de 27/2001, de 31 de diciembre, de justicia juvenil.

Las medidas propuestas por el Departamento de Justicia consisten en el cierre del centro Els Til·lers (excepto la unidad terapéutica) y la reducción de capacidad del centro Montilivi, que se mantiene con una sola unidad. La reducción de plazas en estos centros se compensa con una ampliación del centro Can Lluçà, que duplica su capacidad, L'Alzina, que incrementa el número de plazas en casi un 30%, y El Segre, que pasa de 36-42 a 45 plazas.

La dimensión de los centros de justicia juvenil puede dificultar una intervención educativa individualizada

Sin embargo, se observa que se produce un incremento del número total de plazas que contrasta con la disminución del número de intervenciones del sistema de justicia juvenil alegada por el Departamento de Justicia, entre otras razones, para justificar las medidas. Por el contrario, los datos disponibles referidos a la media diaria de menores internados en los centros demuestran una tendencia descendente, pero de carácter muy leve.

Por otra parte, la experiencia acumulada por el Síndic en este ámbito ha constatado situaciones de sobreocupación en determinados centros. Estos datos se confirman con las visitas realizadas por el Síndic durante los años 2011 y 2012, en las que se ha podido observar que los centros Els Til·lers, Montilivi y Can Lluçà estaban por encima de su capacidad.

En definitiva, se constata que, además del cierre de centros, las medidas propuestas por el Departamento de Justicia comportan un cambio en la orientación del modelo que se concreta en una reducción del número de centros y un incremento de la capacidad de los ya existentes con una concentración de los menores en los centros Can Lluçà, L'Alzina y El Segre, que aumentan el número de plazas de manera muy significativa.

Estas ampliaciones, por el incremento de plazas que implican y por la forma en que se prevé de llevarlas a cabo, pueden tener un fuerte impacto en el tipo de atención que reciben los menores y entran claramente en contradicción con el modelo de justicia de menores que propugnan tanto la Convención como nuestro marco normativo, ya que se alejan de las recomendaciones internacionales que propugnan centros pequeños, puesto que agrupan a los menores en pocos centros de gran capacidad.

Así, las Reglas de la Asamblea General de Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad recomiendan que “el número de menores ingresados en los centros cerrados sea suficientemente reducido a fin de que el tratamiento pueda tener carácter individual” (30), y también que se establezcan “pequeños centros de detención y se integren en el entorno social, económico y cultural de la comunidad”.

Por otra parte, la Ley de Justicia Juvenil, al regular los principios que deben regir la actividad de los centros prevé que “la vida en el centro debe tomar como referencia la vida en libertad, y ha de reducir al máximo los efectos negativos que el internamiento puede comportar para los menores o los jóvenes o para las respectivas familias” (art.16).

Más allá del modelo, la dimensión de los centros de justicia juvenil también tiene una incidencia negativa en la intervención educativa que se lleva a cabo con los menores y en el carácter individualizado que ésta debe tener, tal y como establece la Ley 27/2001, de Justicia Juvenil.

Este carácter individualizado de la intervención puede quedar afectado por la dimensión de los centros, a pesar de que se mantenga la ratio de profesionales, ya que la atención individualizada se contrapone a la masificación y debe permitir la relación afectiva y educativa con los menores y jóvenes para que se puedan reinserir.

El incremento de plazas previsto en algunos centros también afecta negativamente al derecho a la intimidad de los menores, ya que, si bien han de contar con un incremento correlativo del número de profesionales, está previsto que se lleve a cabo aumentando el número de menores y jóvenes en los espacios ya existentes.

En el caso del centro Can Lluçà, el Síndic fue informado de que había sido diseñado para una capacidad que duplica la actual, pero durante la visita del Síndic se pudo observar que este aumento de capacidad se lleva a cabo duplicando

el número de menores y jóvenes que ocupan las habitaciones, que pasan de dos a cuatro, mediante la utilización de literas.

El espacio disponible no parece suficiente desde el punto de vista del derecho a la intimidad y de disponer de un espacio propio para sus pertenencias, teniendo en cuenta que los menores y los jóvenes residen en el centro y las estancias pueden ser largas en función de la medida establecida judicialmente, que puede ser de años.

En este sentido, el Síndic recuerda que el marco normativo vigente reconoce a los menores el derecho a la intimidad en todas las situaciones, y las recomendaciones formuladas por las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad establecen que el diseño de los centros de justicia juvenil debe tener en cuenta la necesidad de intimidad del menor y también establecen que los espacios para dormir deben consistir en dormitorios para grupos reducidos o dormitorios individuales, teniendo presentes las normas del centro.

En cumplimiento de esta previsión, el Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, establece que “el menor internado ocupa, como norma general, una habitación individual”.

El incremento de plazas en algunos centros afecta negativamente al derecho a la intimidad de los menores

Finalmente, también es preciso hacer referencia al impacto que el incremento de menores en un mismo espacio físico puede comportar en el clima y el funcionamiento de los centros. La reforma propuesta implica duplicar o incrementar en un tercio la población de centros que ya están en funcionamiento, sin un incremento del espacio físico. La mayor concentración de adolescentes y jóvenes puede obligar a adoptar más medidas de seguridad y, en este sentido, hacer que el objetivo de seguridad prevalezca por encima de una contención más educativa y el principio de similitud con la vida cotidiana que tiene que regir en los centros.

Por todo ello, el Síndic ha recomendado al Departamento de Justicia:

1. Que se suspenda la decisión de cerrar el centro Els Tilers y de reducir las plazas en el centro Montilivi mientras no se pueda hacer efectiva la creación de nuevos centros o la realización de las mejoras consideradas necesarias en la estructura de éstos.

2. Que se reconsidere la decisión de ampliar la capacidad de los centros educativos de menores del Departamento de Justicia Can Lluçà, El Segre y L'Alzina, de manera que éstos puedan mantener su capacidad actual.

3. Que se mantenga el impulso a los programas de medio abierto y de mediación para prevenir la reincidencia.

4. Que se garantice el carácter educativo individualizado de la intervención con los menores en centros mediante la adopción de los requisitos que lo facilitan, referidos a:

- la dimensión de los centros: la atención individualizada en un centro está directamente relacionada con el número de residentes. Pese a que la Administración garantiza el aumento del equipo educativo en proporción al incremento de menores en los centros a donde serán trasladados, esta medida, en sí misma, no evita la masificación ni las limitaciones que impone. En este sentido, es preciso hacer constar que la masificación es un obstáculo para la atención individualizada.

- modelo organizativo: estrechamente relacionado con el anterior, la organización del centro de dimensiones más reducidas permite un trato afectivo y personalizado a los internos, elementos indispensables en un proceso de reinserción educativa y especialmente en el caso de los adolescentes y jóvenes, cuya personalidad se encuentra en desarrollo y a menudo requiere un trato que concilie la firmeza de las normas con la flexibilidad de la personalización.

- el derecho a la intimidad de los menores: relacionado con la posibilidad de gozar de espacios propios, tanto físicos como temporales, y de no estar ni ellos ni sus objetos expuestos permanentemente a la vista de los demás.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES SOBRE TORTURA, TRATOS DEGRADANTES, PRIVACIÓN DE LIBERTAD Y ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA DE MENORES

La regulación y la aplicación del régimen sancionador a niños y adolescentes

El Departamento de Justicia debería:

- Determinar la edad mínima para que los menores puedan ser considerados responsables de infracciones administrativas.
- Garantizar el derecho del menor a ser escuchado dentro del procedimiento.
- Prever sanciones que tengan un contenido educativo, en función de la edad y el nivel de madurez, alternativas a la sanción pecuniaria, como, por ejemplo, la amonestación simple, la participación en actividades formativas y de reeducación en valores cívicos o los trabajos de reparación y prestaciones sociales en beneficio de la comunidad, entre otros.
- Graduar las sanciones teniendo en cuenta la gravedad de los hechos, pero también la edad del menor y sus circunstancias.

Espacios de detención

Los departamentos de Justicia y de Interior deberían:

- Habilitar un nuevo espacio de espera adecuado para la atención de los menores de protección, diferente del ubicado actualmente en las dependencias de la Ciudad de la Justicia y diferenciado del espacio de detención.
- Habilitar un espacio adecuado de atención a los niños y adolescentes en las comisarías de los Mossos d'Esquadra.

Cierre de centros de justicia juvenil

El Departamento de Justicia debería:

- Suspender la decisión de cerrar el centro Els Til·lers y de reducir las plazas en el centro Montilivi, mientras no se pueda hacer efectiva la creación de nuevos centros o la realización de las mejoras consideradas necesarias en la estructura de estos.
- Reconsiderar la decisión de ampliar la capacidad de los centros educativos de menores del Departamento de Justicia Can Llupià, El Segre y L'Alzina, de manera que estos puedan mantener su capacidad actual.
- Mantener el impulso a los programas de medio abierto y de mediación para prevenir la reincidencia.
- Garantizar el carácter educativo individualizado de la intervención con los menores en centros.

IV. RECOMENDACIONES

IV. RECOMENDACIONES

1. PRINCIPIOS GENERALES

L'interès superior de l'infant (art. 3).....	127
La regulació dels serveis d'atenció als infants de zero a tres anys	127
Dret de l'infant a ser escoltat (art. 12).....	127
Escolta en casos de separacions conflictives	127
Escolta dels infants en el sistema de protecció com a base per adoptar les mesures que els afecten.....	127

2. DRETS DE PROTECCIÓ

Dret a tenir un contacte regular amb els pares (art. 9).....	127
Obligacions comunes dels pares i l'assistència de l'estat en el desenvolupament de l'infant (art. 18)	127
Serveis adreçats a garantir els drets dels infants en cas de separacions conflictives	127
Protecció contra tota forma de violència (art. 19)	128
Protocol marc d'actuacions en casos d'abusos sexuals i altres maltractaments greus a menors.....	128
Situacions de maltractament derivat de les separacions conflictives	128
Afectació de la situació escolar dels infants en supòsits de separacions conflictives de parella	128
L'assetjament escolar entre iguals als centres escolars	129
Infants privats de l'entorn familiar i dret a un examen periòdic del tractament (art. 20 i 25)	129
Sortida del sistema protector dels infants i dels adolescents tutelats per l'Administració i acompanyament en la transició a la majoria d'edat	130
L'adopció (art. 21)	130
Estudi de valoració de la idoneïtat dels adoptants	130
Seguiment postadoptiu	130

Infants refugiats o sol·licitants d'asil i menors estrangers no acompanyats (art. 22)...	131
Procés de determinació de l'edat dels menors estrangers no acompanyats	131

3. DRETS DE PROVISIÓ

Infants amb discapacitats (art. 23).....	131
Dret a la salut i als serveis sanitaris (art. 24).....	131
Dret a un nivell de vida adequat (art. 27)	132
Garantia del dret a un nivell de vida adequat.....	132
Insuficiència de les transferències econòmiques destinades a la lluita contra la pobresa infantil.....	132
Incidència dels problemes de gestió de les prestacions econòmiques en les situacions de pobresa infantil.....	132
Dret a l'educació (art. 28 i 29).....	132
Distribució equilibrada de l'alumnat en el sistema educatiu i admissió en condicions d'igualtat	132
La gratuïtat de l'educació	133
L'educació en condicions de qualitat.....	133
Accessibilitat per a tothom a l'educació no obligatòria	133
L'aplicació de la potestat disciplinària en l'àmbit escolar	134
L'autonomia dels centres i els drets de l'alumnat	134
Dret al joc, al descans i a les activitats recreatives i culturals (art. 31).....	134
Reconeixement del dret de l'infant al lleure	134
Foment de l'accessibilitat econòmica a les activitats de lleure educatiu	134
Tortura, tractes degradants, privació de llibertat i administració de la justícia de menors (art. 37 i 40)	135
La regulació i l'aplicació del règim sancionador als infants i adolescents.....	135
Espais de detenció	135
Tancament de centres de justícia juvenil	135

RECOMENDACIONES DEL INFORME

1. PRINCIPIOS GENERALES

INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO (art. 3)

Todos los organismos competentes en materia de infancia deberían:

- Garantizar que el interés superior del niño es el principio inspirador de las decisiones y las actuaciones adoptadas por las instituciones públicas o privadas encargadas de protegerlo y de asistirlo o por la autoridad judicial o administrativa, de acuerdo con el artículo 5.3 de la Ley 14/2010, del 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia.

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

Los departamentos de Enseñanza y de Bienestar Social y Familia deberían:

- Fijar una nueva regulación que incluya los servicios de atención a la primera infancia que funcionan de manera análoga a parvularios y ludotecas sin autorización administrativa y que contemple tanto las condiciones de calidad de la atención a los niños como las responsabilidades competenciales de las diversas administraciones que los deben supervisar.

DERECHO DEL NIÑO A SER ESCUCHADO (art. 12)

Ser escuchados en casos de separaciones conflictivas

Todos los organismos competentes en materia de infancia deberían:

- Garantizar la formación especializada de jueces, fiscales y abogados para asegurar que se respetan los procesos de escucha de niños y adolescentes.
- Asegurar el conocimiento de jueces, fiscales y abogados de la figura de la mediación, a fin de extender su práctica con el objetivo de preservar la comunicación entre las partes, en interés superior de los niños y adolescentes implicados en la ruptura conflictiva de sus padres.

Ser escuchados en el sistema de protección como base para adoptar las medidas que los afectan

El Departamento de Bienestar y Familia tendría que:

- Establecer mecanismos para asegurar que los niños y adolescentes tutelados por la Administración son escuchados, tanto de manera directa como indirecta, a fin de hacer un análisis riguroso de su situación personal y de plantear la propuesta de medida de protección más adecuada, y también el régimen de visitas y salidas desde la perspectiva de lo que les resulte más beneficioso y priorizándolo por encima de cualquier otro interés.

2. DERECHOS DE PROTECCIÓN

DERECHO A TENER UN CONTACTO REGULAR CON LOS PADRES (art. 9)

El Departamento de Bienestar y Familia debería:

- Consolidar una efectiva coordinación y actuación integrada entre los agentes que intervienen en este ámbito, a fin de que el establecimiento de las visitas tenga en cuenta el interés superior del niño o adolescente, de acuerdo con la valoración de la relación y el vínculo afectivo con los padres, el impacto emocional y psicológico de las visitas, y la atención al deseo manifestado por el niño o adolescente, adecuada a su edad.
- Incrementar la supervisión de los servicios de puntos de encuentro, con la finalidad de asegurar un trabajo de calidad de sus profesionales que garantice el interés superior de los niños y adolescentes.

OBLIGACIONES COMUNES DE LOS PADRES Y LA ASISTENCIA DEL ESTADO EN EL DESARROLLO DEL NIÑO (art. 18)

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

El Departamento de Bienestar y Familia debería:

- Garantizar la existencia y el mantenimiento de los espacios familiares, que cumplen una tarea muy importante para prevenir una crianza inadecuada, ofrecen apoyo parental y permiten evitar situaciones de desprotección.

- Adecuar los requisitos para acceder a las ayudas económicas individuales para familias con dificultades socio-económicas a los objetivos que persiguen estas ayudas, de manera que tengan relación directa con el interés del niño afectado.
- No utilizar la denegación de las ayudas económicas para el acceso de los niños a servicios o actividades para conseguir el cumplimiento del ejercicio de las funciones parentales, de manera que los niños no puedan resultar afectados por la denegación basada en un ejercicio inadecuado de la patria potestad de sus padres.
- Mejorar la implicación y la actuación de los equipos de los servicios sociales de atención primaria en el ámbito de la prevención del riesgo y la coordinación de la DGAIA.
- Garantizar jurídicamente la consideración de la pobreza como riesgo social.

PROTECCIÓN CONTRA TODA FORMA DE VIOLENCIA (art. 19)

Protocolo marco de actuaciones en casos de abusos sexuales y otros maltratos graves a menores

Todos los organismos competentes en materia de infancia deberían:

- Garantizar la aplicación del Protocolo bilateral entre el Departamento de Bienestar Social y Familia y el Departamento de Enseñanza concienciando a los equipos docentes de la necesidad y utilidad del protocolo; la formación teórica y práctica de los docentes sobre los signos de maltrato y abuso, y el establecimiento de un circuito interno para abordar las sospechas o certezas de maltrato y abuso en los alumnos.
- Adoptar medidas concretas para evitar la victimización secundaria de los niños.
- Instaurar programas de prevención específica contra situaciones de abuso sexual y maltrato de niños o adolescentes en centros.
- Continuar impulsando la constitución de mesas sectoriales de atención a la infancia, en las que participen representantes de todos los servicios del territorio que trabajan con niños, de acuerdo con la Ley 14/2010, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia.

- Asegurar una formación especializada y continua sobre las situaciones de maltrato a los equipos y a los profesionales de los servicios de atención social primaria, de atención a la infancia y la adolescencia, de atención básica de salud, de los centros escolares, de los servicios de tiempo libre, etc., para asegurar la detección del maltrato infantil y el inicio de las actuaciones para proteger los niños.

Situaciones de maltrato derivado de las separaciones conflictivas

Todos los organismos competentes en materia de infancia deberían:

- Garantizar una mayor formación especializada sobre los procesos de ruptura conflictiva de pareja de todos los agentes implicados (jueces, fiscales, abogados, equipos de atención social primaria, equipos de atención a la infancia y la adolescencia, etc.).
- Asegurar una intervención integral y coordinada entre los múltiples agentes implicados desde la perspectiva de los derechos de los niños y adolescentes.
- Garantizar la intervención de la DGAIA en las situaciones de ruptura conflictiva de parejas con hijos en el supuesto de que las valoraciones técnicas pertinentes y el estudio de la situación del niño indiquen que está en una situación de riesgo.

Afectación de la situación escolar de los niños en supuestos de separaciones conflictivas de pareja

Todos los organismos competentes en materia de infancia deberían:

- Velar porque en los convenios reguladores de separación o en las resoluciones judiciales correspondientes se determine cuál es el centro educativo en el que debe estar escolarizado el niño y el procedimiento a seguir, si procede, para cambiar de centro.
- Promover la mediación para alcanzar acuerdos en beneficio del interés de los niños, ante la existencia de desacuerdos entre los progenitores en relación con la escolarización de éstos.
- Priorizar la tramitación de los procedimientos judiciales que han de resolver las incidencias surgidas en relación con la escolarización de los niños para evitar situaciones de falta de escolarización.

El Departamento de Enseñanza debería:

- Comunicar a la Fiscalía las situaciones de falta de escolarización de alumnos por desacuerdo entre los progenitores respecto al centro.

El acoso escolar entre iguales en los centros escolares

El Departamento de Enseñanza debería:

- Promover de manera efectiva mecanismos que permitan escuchar y participar a los alumnos, creando un clima cooperativo al aula.
- Fomentar la aplicación de medidas de mediación y de asesoramiento en casos de asedio entre compañeros para propiciar la implicación de los alumnos en la reconducción de la situación.
- Incrementar la formación específica y continua de los docentes para prevenir este tipo de situaciones y mejorar su tratamiento.
- Trabajar con el alumnado las normas básicas de convivencia en todas las clases y todos los cursos.
- Trabajar con los centros educativos en la redacción de los planes de convivencia y asegurar su aplicación efectiva.
- Promover mecanismos de información y orientación a las familias para mejorar la colaboración familia-escuela como uno de los factores clave de la convivencia escolar si se pretende superar muchos de los problemas detectados.
- Revisar los procedimientos de observación, valoración e intervención que utilizan los centros ante las situaciones en que se observa algún padecimiento de un alumno relacionado con la actuación de los compañeros de clase, con una supervisión adecuada por parte de la Inspección educativa.
- Asegurar la organización y la supervisión educativa de todos los tiempos y los espacios escolares (transporte, comedor, patio, etc.), a fin de garantizar que el personal no docente tenga las habilidades adecuadas para estar al frente de estos espacios, de acuerdo con los derechos de los niños y adolescentes.

NIÑOS PRIVADOS DEL ENTORNO FAMILIAR Y DERECHO A UN EXAMEN PERIÓDICO DEL TRATAMIENTO (art. 20 i 25)

El Departamento de Bienestar y Familia debería:

- Continuar con el proceso de reconversión de los centros residenciales de más de 25 plazas en centros pequeños.
- Potenciar políticas activas de provisión de familias acogedoras ajenas para niños tutelados difundiendo la necesidad de los niños de ser acogidos por una familia y mediante la sensibilización, promoción y acompañamiento de las familias que ya participan.
- Asegurar que se adoptan todos los mecanismos necesarios para evitar la prolongación del acogimiento en centro en el caso de los niños pendientes de asignación de una familia de acogida.
- Garantizar la suficiencia de recursos humanos, la formación especializada de los profesionales, que se escucha de forma activa al niño o adolescente, su participación, la reflexión en equipo, y la coordinación con todos los profesionales y servicios en los procesos de revisión y supervisión de las medidas de protección de los niños tutelados por la Administración pública para asegurar el cumplimiento del derecho de éstos a la revisión periódica de su situación.
- Valorar la salida de niños y adolescentes de los centros residenciales y de los centros de acogida y el retorno de las funciones tutelares a los padres desde la óptica del interés del niño por encima de cualquier otro.
- Adoptar las medidas de retorno a casa de los niños tutelados con los apoyos necesarios para asegurar la cobertura de sus necesidades básicas mediante el cobro de la prestación económica para niños en situación de riesgo en el momento de la salida del recurso residencial y del seguimiento y el acompañamiento para hacer posible el cumplimiento del compromiso socio-educativo.
- Estudiar rigurosamente las circunstancias personales y familiares de los niños susceptibles de ser devueltos al país de origen de sus padres en acogimiento en familia extensa y garantizar que se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 127 de la Ley 14/2010, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia.
- Adoptar medidas urgentes para disponer de más familias acogedoras ajenas que hagan posi-

ble que los niños y adolescentes con propuesta de acogida puedan beneficiarse de este recurso.

- Estudiar la fórmula necesaria para que las familias acogedoras ajenas sean adecuadas para cubrir las necesidades y las situaciones personales y familiares de los niños tutelados y para que todos los niños con propuesta de acogida tengan acceso a este recurso.
- Hacer una apuesta decidida para poner en marcha el Programa de familias acogedoras profesionales, formadas y capacitadas para acoger a niños y adolescentes en situación de desamparo.
- Crear un CREI para chicas y promover la capacitación de centros con capacidad de contención de las problemáticas personales de los adolescentes que se encuentran bajo la tutela de la Administración.
- Avanzar en la aplicación del proyecto “Mi familia me acoge”, con la adopción de los recursos necesarios, pendientes de determinarse para el año 2012 en el momento de la presentación del programa.
- Considerar la conveniencia de la progresiva creación de casas de niños como sustitución de antiguos modelos de centros residenciales.

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

El Departamento de Bienestar Social y Familia debería:

- Revisar los requisitos para acceder al programa ASJTET, a fin de mejorar su accesibilidad y maximizar el impacto de las actuaciones de acompañamiento a la transición a la mayoría de edad.
- Desarrollar actuaciones de acompañamiento en el proceso de salida del sistema de protección a la infancia de los jóvenes extranjeros no acompañados que son expulsados de éste por una mayoría de edad decretada por pruebas médicas.
- Garantizar una oferta suficiente de dispositivos de atención para jóvenes extranjeros no acompañados que abandonan el sistema protector, por una parte, por otra, territorializar la oferta de dispositivos promoviendo la corres-

ponsabilidad de las diversas administraciones (autonómica y locales) para evitar concentrar las actuaciones en la ciudad de Barcelona y en el recurso residencial promovido por el Consorcio de Servicios Sociales de Barcelona.

- Planificar, mediante el Proyecto Educativo Individual (PEI), en el caso de los jóvenes residentes en CRAE; de un plan individualizado ad hoc, en el caso de los jóvenes residentes en centros de acogida, o por medio de medidas integradas en el Proyecto educativo de centro (PEC), el proceso de salida de los jóvenes extranjeros no acompañados por mayoría de edad y prepararlos adecuadamente para este proceso con protocolos de derivación efectivos y funcionales con los recursos que ofrece la red de adultos a fin de garantizar la atención adecuada de las necesidades de estos jóvenes.
- Elaborar un protocolo de derivación con el SAIER en que la DGAIA (o centro residencial en el que se encuentren estos jóvenes) envíe un informe detallado de derivación, caso por caso, y coordine con este servicio los tiempos del proceso de salida para garantizar una atención adecuada a las necesidades sociales básicas de estos jóvenes (especialmente de los jóvenes que, pese a su mayoría de edad médica determinada por las pruebas correspondientes, presentan déficits importantes de autonomía).

LA ADOPCIÓN (art. 21)

Estudio de valoración de la idoneidad de los adoptantes

El Departamento de Bienestar Social y Familia debería:

- Revisar los tests psicológicos y las valoraciones de idoneidad y hacer que el proceso de valoración de la idoneidad fuera más reflexivo con el fin de mejorar la preparación de las futuras familias adoptivas y así minimizar la posibilidad de fracaso.
- Asegurar una formación continua y una preparación amplia y especializada de los profesionales que intervienen en el estudio de la idoneidad y también mejorar la calidad de la atención de estos profesionales hacia las personas que se someten a estudio.
- Garantizar mecanismos de supervisión de las ICIF para que la actuación técnica durante todo el proceso sea esmerada, ética y profesional.

Seguimiento post-adoptivo

El Departamento de Bienestar Social y Familia debería:

- Fomentar el recurso específico post-adoptivo, de acuerdo con el interés superior de los niños y adolescentes adoptados para garantizar una prevención y un seguimiento adecuados, y fortalecer el acompañamiento de las familias adoptivas para evitar ingresos de niños y adolescentes adoptados en centros.
- 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.

NIÑOS REFUGIADOS O SOLICITANTES DE ASILO Y MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS (art. 22)

Proceso de determinación de la edad de los menores extranjeros no acompañados

El Departamento de Bienestar y Familia, si procede, en coordinación con el Departamento de Interior y la Fiscalía, debería:

- Revisar el protocolo de atención de los menores extranjeros no acompañados existente actualmente para cumplir el artículo 190.1 del Reglamento de extranjería, de manera que los niños sobre los cuales no haya dudas de su minoría de edad no sean puestos a disposición del Ministerio Fiscal cuando se les determine la edad mediante pruebas médicas.
- Regular en qué consiste la atención inmediata mientras dura el proceso de determinación de la edad desde una perspectiva comprensiva de los derechos de los niños y velar por la garantía de un acompañamiento adecuado de estos jóvenes en el proceso de determinación de su edad.

El Departamento de Justicia, en coordinación con la Fiscalía, debería:

- Garantizar la asistencia letrada de oficio a los menores que son objeto de un proceso de determinación de la edad en el marco de los

convenios firmados entre la Administración de Justicia y los colegios de abogados y dar garantías jurídicas a los jóvenes a quienes se ha determinado la mayoría de edad de poder oponerse al resultado de las pruebas y, si procede, solicitar pruebas complementarias para la revisión del resultado.

- Modificar los protocolos establecidos para la determinación de la edad de los jóvenes extranjeros no acompañados con el propósito de que los médicos forenses del Instituto de Medicina Legal de Cataluña determinen en primera instancia qué pruebas se deben realizar en el procedimiento de determinación de la edad.
- Incorporar, a través del Instituto de Medicina Legal de Cataluña y el Hospital Clínic, los márgenes de error en los informes médicos y forenses de determinación de edad de jóvenes extranjeros no acompañados, de acuerdo con los criterios establecidos en el Encuentro de Fiscales Especialistas en Menores y Extranjería, que tuvo lugar en Madrid el 20 de abril de 2010, y en el documento *Recomendaciones sobre métodos de estimación forense de la edad de los menores extranjeros no acompañados. Documento de Consenso de Buenas Prácticas entre los Institutos de Medicina Legal de España*.

3. DERECHOS DE PROVISIÓN

NIÑOS CON DISCAPACIDADES (art. 23)

Todos los organismos competentes en materia de infancia deberían:

- Tomar medidas para que los niños y adolescentes con discapacidad tengan acceso a los diversos servicios en condiciones de igualdad con los otros niños y adolescentes en todos los ámbitos en que se desarrolla su vida cotidiana.
- Avanzar en la asignación de los apoyos en recursos humanos necesarios para la atención adecuada de los alumnos con necesidades educativas especiales en cada escuela ordinaria, de acuerdo con las valoraciones de la escuela y de los servicios educativos del territorio, para hacer posible la educación inclusiva.
- Implantar las USEE de acuerdo con el estudio de valoración de las necesidades del territorio para garantizar la atención de los alumnos para los que el EAP ha indicado este tipo de escolarización.

- Estudiar las necesidades de atención de logopedia en cada centro y tomar medidas para dar cobertura a dichas necesidades.

- Adoptar medidas para asegurar la atención de los niños a los CDIAP mientras que lo necesiten, dentro de la franja de cero a seis años.

- Mantener la previsión de reconvertir los CEE en centros de referencia para las escuelas ordinarias como mecanismo de apoyo para hacer efectiva la escolarización inclusiva de los alumnos con discapacidades.

DERECHO A LA SALUD Y A LOS SERVICIOS SANITARIOS (art. 24)

El Departamento de Salud, en coordinación con los departamentos de Bienestar y Familia y de Enseñanza, debería:

- Tomar medidas para acortar los plazos para las visitas de especialistas a los niños, una vez derivados por el médico de cabecera, especialmente en los casos en que se clasifican como prioritarias.

- Estudiar las necesidades de plazas de atención en unidades hospitalarias y residenciales para adolescentes con problemas graves de salud mental y tomar medidas para adaptar la oferta a las necesidades resultantes.

- Mantener la Comisión de Coordinación Interdepartamental de los departamentos de Salud y de Enseñanza para llevar a cabo el seguimiento de la cobertura de las necesidades de salud de los alumnos.

- Facilitar formación especializada a los docentes que atienden las USEE.

DERECHO A UN NIVEL DE VIDA ADECUADO (art. 27)

Garantía del derecho a un nivel de vida adecuado

El Departamento de Bienestar Social y Familia debería:

- Desplegar normativamente el derecho de los niños a un nivel de vida adecuado y establecer criterios que aseguren el acceso efectivo de los niños a estas condiciones básicas.

Insuficiencia de las transferencias económicas destinadas a la lucha contra la pobreza infantil

El Departamento de Bienestar Social y Familia, en coordinación con las diferentes administraciones locales y entidades sociales, debería:

- Determinar la renta de suficiencia económica de que tiene que disponer una familia para garantizar el acceso de cualquier menor a los mínimos establecidos sobre el derecho del niño a un nivel adecuado de vida, y crear una prestación específica condicionada a la renta para garantizar estos ingresos mínimos, teniendo presente la previsión del Estatuto de Autonomía de Cataluña relativa al derecho de las personas o familias que se encuentran en situación de pobreza de acceder a una renta garantizada de ciudadanía que les asegure los mínimos de una vida digna (art. 24.3).

- Priorizar el gasto social en políticas dirigidas a la infancia y garantizar que las restricciones presupuestarias no afecten el ámbito de la infancia.

- Impulsar el diseño de un plan integral contra la pobreza infantil en Cataluña o de planes territoriales.

Incidencia de los problemas de gestión de las prestaciones económicas en las situaciones de pobreza infantil

Los departamentos de Bienestar Social y Familia y de Enseñanza, junto con la Administración local, deberían:

- Configurar un sistema integrado de prestaciones económicas para combatir la pobreza infantil y crear una comisión interdepartamental e interadministrativa cuyo objetivo específico sea analizar de manera conjunta las diversas prestaciones existentes e identificar posibles mejoras que se puedan introducir, objetivo fundamental para poder combatir con más eficacia e intensidad la pobreza infantil.

- Evitar los retrasos en la concesión de las diversas ayudas dirigidas a combatir las situaciones de pobreza infantil, tanto las gestionadas por los departamentos de Enseñanza y de Bienestar Social y Familia de la Generalitat de Cataluña como las de los consejos comarcales y otras administraciones locales.

DERECHO A LA EDUCACIÓN (art. 28 i 29)

Distribución equilibrada del alumnado en el sistema educativo y admisión en condiciones de igualdad

El Departamento de Enseñanza debería:

- Desarrollar un nuevo decreto de admisión de alumnado que incorpore nuevos instrumentos para combatir la segregación escolar, manteniendo los existentes.
- Reforzar las funciones de las comisiones de garantías de admisión y de las oficinas municipales de escolarización en la gestión de la matrícula fuera de plazo y asegurar que utilizan todos los instrumentos disponibles a fin de distribuir equitativamente entre los centros el alumnado con necesidades educativas específicas.
- Estudiar el efecto que pueden tener los nuevos modelos de zonificación escolar, con zonas únicas o áreas mayores, en la lucha contra la segregación escolar y las formas de aprovechar la zonificación escolar como instrumento para combatir este fenómeno.
- Evitar generalizar las ampliaciones de ratio en el proceso ordinario de admisión previstas en el Real Decreto Ley 14/2012, a fin de preservar el margen de actuación de que dispone la Administración educativa en el uso de las ampliaciones de ratio como instrumento para fomentar la escolarización equilibrada de la matrícula fuera de plazo, y ponderar los efectos que tiene en la equidad del sistema la decisión de ampliar ratios en determinados centros.
- Suprimir en la elaboración de un nuevo decreto de admisión de alumnado el criterio complementario de tener una enfermedad crónica que afecte al sistema digestivo, endocrino o metabólico o el criterio que discrimina positivamente al alumnado que haya tenido progenitores o hermanos escolarizados en el centro para el que se presenta la solicitud.
- Añadir al nuevo decreto de admisión de alumnado un nuevo criterio para garantizar el derecho preferente de escolarización de niños en situación de desamparo o acogimiento, previsto por la Ley 14/2010, sobre los derechos y las oportunidades de la infancia y la adolescencia, o un criterio de renta más amplio, no restringido sólo a los perceptores de las rentas mínimas de inserción.

- Regular específicamente el proceso de admisión de alumnado en la educación infantil de primer ciclo, también para las admisiones que se producen fuera de plazo, una vez la lista de espera ha perdido vigencia.

La gratuidad de la educación

El Departamento de Enseñanza debería:

- Desplegar las previsiones de la LEC para asegurar la equidad y hacer efectiva la gratuidad de las enseñanzas obligatorias y de las declaradas gratuitas, garantizar el carácter no lucrativo y la voluntariedad de la participación de los alumnos a las actividades complementarias, y regular el establecimiento de ayudas para acceder a aquéllas en situaciones sociales o económicas desfavorables, tal y como establece el artículo 50.3 de la LEC.
- Desarrollar, con el apoyo de la Inspección de Educación, actuaciones específicas para evitar casos de alumnado con dificultades económicas escolarizado en centros concertados que solicita un cambio de centro por razones económicas, o también alumnos que no permanecen en el centro durante la actividad complementaria por las dificultades de sufragar su coste.
- Incrementar la inversión en ayudas de comedor escolar en función de las necesidades sociales y económicas existentes y condicionar la partida presupuestaria a las condiciones objetivas de vida de las familias de manera que el gasto público por este concepto aumente en función del número de familias con necesidad objetiva de recibir ayuda.
- Eliminar los requisitos de residencia mínima en el acceso a las ayudas de comedor escolar establecidos en las convocatorias de determinados municipios por su carácter discriminatorio.

La educación en condiciones de calidad

El Departamento de Enseñanza debería:

- Garantizar que la dotación presupuestaria asignada a los centros preserve el principio de suficiencia y estabilidad presupuestaria, previsto en el ordenamiento jurídico vigente, que tiene que regir la gestión de los recursos públicos del sistema educativo, especialmente en los centros con una especial complejidad socio-educativa.
- Asegurar una provisión adecuada de recursos económicos, materiales y humanos a los centros

con una composición social menos favorecida y con más concentración de necesidades educativas específicas, en los que el ejercicio del derecho a la educación en igualdad de oportunidades está menos garantizado, y asegurar el trato preferente de estos centros en la aplicación de medidas de austeridad.

- Analizar de manera sistemática los efectos que las decisiones adoptadas en la gestión de personal pueden tener sobre la atención educativa y adoptar las medidas correctoras o compensatorias que sean necesarias en el supuesto de que se verifiquen efectos negativos.
- Planificar, aunque sea con un retraso añadido, los procesos constructivos de los centros pendientes de construcción o reforma, prestando una atención especial a los centros con más concentración de necesidades educativas específicas, y dar a conocer a la comunidad escolar correspondiente la previsión de tiempo en que el centro iniciará la actividad en las nuevas instalaciones o podrá normalizar su situación infraestructural.

Accesibilidad para todo el mundo a la educación no obligatoria

El Departamento de Enseñanza debería:

- Mantener el incremento de plazas públicas de parvulario en los municipios en que la demanda de plazas es superior a la oferta, teniendo en cuenta la importancia de la escolarización en la primera infancia.
- Adoptar las medidas necesarias para que este incremento no se haga por medio de aumentos del número de niños por grupo, como ha sido el caso de Barcelona, teniendo en cuenta que las ratios actualmente vigentes se sitúan entre las más altas de nuestro entorno.
- Establecer mecanismos de control y supervisión de las escuelas externalizadas que incidan en los aspectos pedagógicos y de calidad de la atención educativa, y también en los elementos que condicionan la calidad de la provisión del servicio (experiencia de los profesionales, condiciones laborales, rotación de los profesionales, etc.).
- Asegurar que en los municipios donde conviven los dos modelos, como es el caso de Barcelona, la calidad de la provisión del servicio de los jardines de infancia externalizado sea equiparable a la de los que se gestionan de manera directa.

La aplicación de la potestad disciplinaria en el ámbito escolar

El Departamento de Enseñanza debería:

- La escolarización inmediata en otros centros de los alumnos que han Garantizar que la aplicación de sanciones en el ámbito escolar se ajusta a la normativa que regula los derechos de los alumnos y el procedimiento sancionador, que esta normativa es conocida por los centros y que la Inspección educativa vela porque se cumpla.
- Asegurar que los alumnos y sus familias son escuchados en estos procedimientos y que se tiene en cuenta la situación personal, familiar y social de los menores, especialmente en el caso de alumnos que sufren alguno tipo de trastorno.
- Garantizar que no se sanciona a los alumnos por hechos atribuibles a sus progenitores, como pueden ser retrasos en el pago de salidas o excursiones.
- Promover la imposición de sanciones de carácter educativo alternativas a la expulsión temporal o definitiva, en especial de carácter reparador.
- Velar porque la adopción de medidas cautelares se lleve a cabo de manera excepcional y motivada, cuando concurren las circunstancias de perjuicio al alumno o a terceros que prevé la norma, y no como un anticipo de las sanciones.
- Asegurar sido expulsados definitivamente de una escuela o instituto.

La autonomía de los centros y los derechos del alumnado

El Departamento de Enseñanza debería:

- Tomar las medidas necesarias para que las cartas de compromiso de los centros no contravengan el principio de gratuidad de las enseñanzas obligatorias y la prohibición de imponer la obligación de hacer aportaciones que prevé el artículo 50 de la LEC, de la cual resultan excluidas actividades extraescolares, las complementarias y los servicios escolares, que tienen carácter voluntario, según prevé el artículo 88 de la LOE.

DERECHO AL JUEGO, AL DESCANSO Y A LAS ACTIVIDADES RECREATIVAS Y CULTURALES (art. 31)

Reconocimiento del derecho del menor al tiempo libre

El Departamento de Enseñanza debería:

- Desarrollar la regulación del ámbito del tiempo libre educativo y prestar una atención especial a aspectos clave para la promoción de la equidad y la calidad, como por ejemplo la información, la provisión territorial de la oferta, el proyecto educativo, la dotación y la formación del personal monitor/educador, la atención a colectivos específicos, la concesión de ayudas económicas o la coordinación entre agentes educativos, entre otros.

Fomento de la accesibilidad económica a las actividades de tiempo libre educativo

Los departamentos de Bienestar Social y Familia y de Enseñanza, junto con las administraciones locales, deberían:

- Mantener e incrementar el esfuerzo en subvenciones, ayudas y programas para asegurar, en la medida de lo posible, la igualdad de oportunidades de todos los niños en el acceso y en el aprovechamiento de las actividades de tiempo libre educativo.

TORTURA, TRATOS DEGRADANTES, PRIVACIÓN DE LIBERTAD Y ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA DE MENORES (art. 37 y 40)

La regulación y la aplicación del régimen sancionador a niños y adolescentes

El Departamento de Justicia debería:

- Determinar la edad mínima para que los menores puedan ser considerados responsables de infracciones administrativas.
- Garantizar el derecho del menor a ser escuchado dentro del procedimiento.
- Prever sanciones que tengan un contenido educativo, en función de la edad y el nivel de madurez, alternativas a la sanción pecuniaria, como, por ejemplo, la amonestación simple, la participación en actividades formativas y de

reeducación en valores cívicos o los trabajos de reparación y prestaciones sociales en beneficio de la comunidad, entre otros.

- Graduar las sanciones teniendo en cuenta la gravedad de los hechos, pero también la edad del menor y sus circunstancias.

Espacios de detención

Los departamentos de Justicia y de Interior deberían:

- Habilitar un nuevo espacio de espera adecuado para la atención de los menores de protección, diferente del ubicado actualmente en las dependencias de la Ciudad de la Justicia y diferenciado del espacio de detención.
- Habilitar un espacio adecuado de atención a los niños y adolescentes en las comisarías de los Mossos d'Esquadra.

Cierre de centros de justicia juvenil

El Departamento de Justicia debería:

- Suspender la decisión de cerrar el centro Els Til·lers y de reducir las plazas en el centro Montilivi, mientras no se pueda hacer efectiva la creación de nuevos centros o la realización de las mejoras consideradas necesarias en la estructura de estos.
- Reconsiderar la decisió d'ampliar la capacitat dels centres educatius de menors del Departament de Justícia Can Llupià, El Segre i L'Alzina, de manera que aquests puguin mantenir la seva capacitat actual.
- Mantenir l'impuls als programes de medi obert i de mediació per prevenir la reincidència.
- Garantir el caràcter educatiu individualitzat de la intervenció amb els menors en centres.

V. SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS EN EL INFORME SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO 2011

V. SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS EN EL INFORME SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO 2011

1. PRINCIPIOS GENERALES

El interés superior del niño (art. 3).....	143
Derecho del niño a ser escuchado (art. 12)	143

2. DERECHOS DE PROTECCIÓN

Las obligaciones comunes de los padres y la asistencia del Estado en el desarrollo del niño (art. 18).....	144
La detección, la prevención y la intervención en caso de maltratos (art. 19)	145
El niño privado del entorno familiar y derecho a un examen periódico del tratamiento (art. 20 y 25).....	146
La adopción (art. 21)	148
Niños refugiados o solicitantes de asilo y menores extranjeros no acompañados (art. 22) ..	149

3. DERECHOS DE PROVISIÓN

Niños con discapacidades (art. 23).....	149
Derecho a la salud y a los servicios sanitarios (art. 24)	150
El derecho del niño a un nivel de vida adecuado (art. 27).....	151
El derecho a la educación (art. 28 y 29)	152
Derecho al juego, al descanso y a las actividades recreativas y culturales (art. 31)....	153
Tortura, tratos degradantes, privación de libertad y administración de la justicia de menores (art. 37 y 40).....	153

V. SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS EN EL INFORME SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO 2011

El *Informe sobre los derechos del niño 2011* formulaba diferentes recomendaciones y sugerencias para garantizar un mejor cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas. A continuación, se expone hasta qué punto las diferentes administraciones afectadas han tenido en consideración y han aplicado estas recomendaciones desde la presentación del informe mencionado, en julio de 2011.

1. PRINCIPIOS GENERALES

INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO (art. 3)

En el marco del Informe sobre los derechos del niño 2011, el Síndic recordaba la importancia y el deber de aplicar el principio del interés superior del niño en las actuaciones de las administraciones públicas que afectan a los niños, y de garantizar que los profesionales tienen la formación necesaria para atender sus necesidades.

Específicamente sobre los servicios que atienden a niños, el Síndic también recordaba la necesidad de garantizar la calidad, tanto de los servicios infantiles que funcionan de forma análoga a las escuelas infantiles y las ludotecas y que no están acreditados como tales, como de los recursos alternativos a la familia, a través de la regulación y supervisión de las condiciones de prestación de los mismos.

En esta materia, no se han producido avances significativos. En el caso de los servicios que funcionan de forma análoga a las escuelas infantiles y las ludotecas, tanto el Departamento de Bienestar Social y Familia como el Departamento de Enseñanza han informado al Síndic que éstos son servicios no autorizados por aquellas administraciones, de forma que no son responsables de su funcionamiento, y también que no consideran oportuno desplegar una nueva regulación, puesto que no evitaría los procesos de “huida” de los servicios que no se quisiesen acoger a la misma. En este sentido, el Síndic insiste en la recomendación formulada.

En cuanto al desarrollo reglamentario de la Ley de los Derechos y las Oportunidades en la Infancia y la Adolescencia, el Departamento de Bienestar Social y Familia informa que está impulsando la elaboración de normas relevantes como el decreto del Consejo Nacional de los Niños y los

Adolescentes de Cataluña (art. 27), el decreto de las mesas territoriales de infancia (art. 26), el orden por la que se establecen los criterios de valoración de las situaciones de desprotección de los niños y los adolescentes (art. 79) o el decreto que desarrolla el régimen sancionador (art. 156 y siguientes). Cabe decir, sin embargo, que estas normas no agotan los ámbitos de la Ley 14/2010 pendientes de desarrollar reglamentariamente, ni tampoco se han acabado de concretar en el momento de la presentación de este informe, puesto que aún están en proceso de elaboración.

Por lo tanto, aún queda pendiente 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, la regulación de los recursos alternativos a la familia.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES PENDIENTES DE CUMPLIMIENTO

- Garantizar la calidad de los servicios infantiles que funcionan de modo análogo en las guarderías y ludotecas y que no están acreditadas como tales, y hacer cumplir la obligación que establece la Convención (art.3.3) y la LODE (art. 24) que los centros que atienden niños de forma permanente dispongan de una regulación y estén sometidos a una supervisión que asegure los derechos de los niños atendidos.
- Llevar a cabo el desarrollo reglamentario de la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y oportunidades en la infancia y la adolescencia, especialmente regular los recursos alternativos a la familia.

DERECHO DEL NIÑO A SER ESCUCHADO (art. 12)

El *Informe sobre los derechos del niño 2011* formulaba varias sugerencias para promover el respeto de las opiniones del niño, tanto en el ámbito de las instituciones y los servicios de atención a la infancia como en los procedimientos judiciales de separaciones y divorcios de parejas con hijos.

Por una parte, en cuanto a los servicios dirigidos a garantizar los derechos de los niños en caso de separaciones conflictivas, el Síndic instaba a la creación de canales y circuitos de escucha de los niños para que se tuviesen en cuenta cuando un análisis individual indicase que eran capaces de formarse un juicio propio, y ponía el acento en potenciar mecanismos de mediación para que se

tendiese a facilitar los pactos y la comunicación entre los miembros de la pareja en interés superior de los niños y adolescentes implicados, así como mecanismos flexibles y adecuados a los niños.

El informe también señalaba que debían desarrollarse mecanismos para determinar la madurez de los niños, más allá de su edad, para que pudiesen ser escuchados y tenidos debidamente en cuenta en procesos de conflictos familiares, y sugería la necesidad de asegurar la formación de los profesionales que trabajan con los niños.

En relación con estas sugerencias, aún queda camino por recorrer para garantizar el derecho del niño a ser escuchado en caso de separaciones conflictivas. El Síndic ha continuado recibiendo un número considerable de quejas en las que se muestra el desacuerdo con la falta de escucha y con la situación en que tienen que vivir los niños o adolescentes, directa o indirectamente a su cargo, durante o después de la ruptura conflictiva de sus progenitores.

Por otra parte, respecto al hecho de escuchar a los niños en el sistema de protección a la infancia y adolescencia como base para adoptar las medidas que les afectan, el Informe sobre los derechos del niño 2011 instaba a asegurar que los niños tutelados por la Administración, pero sobre todo los adolescentes, fuesen escuchados para elaborar la propuesta de recurso de protección más adecuada, así como para resolver determinados problemas en los centros residenciales (con el establecimiento de un procedimiento de queja que garantice una respuesta adecuada).

En los últimos años, se han producido algunos avances en esta materia, como la publicación y difusión de la Carta de los Derechos y Deberes de los Niños y Adolescentes que viven en centros, que establece los canales de demanda y queja tanto al centro como a la DGAIA o al Síndic de Greuges, o como la Instrucción 4/2010, de 30 de junio, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 117.1 de la Ley 14/2010, para garantizar que en la tramitación de los expedientes de protección los niños, según su grado de madurez, sean escuchados e informados, y puedan participar en el proceso de estudio, de valoración y de decisión de las medidas de protección.

Con todo, el Síndic también evidencia la necesidad de invertir más esfuerzos en este ámbito. De hecho, el Síndic detecta situaciones en las que la Administración no da la debida importancia a las señales que parten de los niños, ya que prio-

riza la información objetiva, cuando lo más relevante es la manifestación de sufrimiento de los niños.

Finalmente, el informe mencionado solicitaba que se desplegara la supervisión y el seguimiento periódico de los servicios de punto de encuentro, con la finalidad de asegurar un trabajo que garantizase el interés superior de los niños y adolescentes. En este sentido, desde la presentación del informe, se han producido algunos avances en relación con la creación de una red de servicios de puntos de encuentro de calidad, así como con la puesta en funcionamiento de dos nuevos servicios de punto de encuentro en las comarcas del Maresme y del Barcelonès Nord.

En cuanto a la organización de las visitas entre los niños acogidos y sus familias de origen, también ha habido algunos avances en los espacios y horarios de los puntos de encuentro.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES PENDIENTES DE CUMPLIMIENTO

- Establecer mecanismos flexibles y adecuados a los niños (conversaciones informales, charlas, etc.) para que puedan expresar sus opiniones en situaciones de conflictos familiares.
- Asegurar la correcta formación de los profesionales que deben desarrollar la labor de escuchar a los niños en situaciones de conflictos familiares.

2. DERECHOS DE PROTECCIÓN

LAS OBLIGACIONES COMUNES DE LOS PADRES Y LA ASISTENCIA DEL ESTADO EN EL DESARROLLO DEL NIÑO (Art. 18)

En el Informe sobre los derechos del niño 2011, el Síndic formulaba diferentes recomendaciones relacionadas con el deber de la Administración de proporcionar apoyo y acompañamiento a las familias en su labor de atender y educar a los niños, tanto en cuanto a apoyo económico a través de ayudas, especialmente para las familias socialmente desfavorecidas (ayudas de comedor, becas para el estudio, ayudas para actividades extraescolares, etc.), como en cuanto a la provisión de servicios de apoyo a la crianza y a la educación de los niños (oferta de parvularios, centros abiertos, espacios familiares, ludotecas, etc.). En este sentido, también se ponía el acento

en garantizar la atención de los niños con problemas de desarrollo primerizo o de salud mental a través de una mayor inversión en centros de salud mental infantil y juvenil (CSMIJ) y en centros de desarrollo y atención precoz (CDIAP).

Finalmente, respecto a los niños tutelados por la Administración, también se sugería la conveniencia de ampliar el apoyo y el acompañamiento tanto de las familias de estos niños como de las familias acogedoras.

En relación con estas recomendaciones, el Departamento de Bienestar Social y Familia informa, por una parte, que la DGAIA está contribuyendo a la financiación de los centros abiertos y a su implantación en todo el territorio (con un incremento de la financiación en el año 2011 y con la elaboración del documento marco de los centros abiertos); y por la otra, que está desarrollando el proyecto “Mi familia me acoge”, un proyecto experimental de servicio de tratamiento especializado de apoyo a las familias biológicas (mediante intervenciones terapéuticas) y de apoyo a las familias acogedoras.

El Departamento de Enseñanza, por su parte, informa que ha reducido la financiación transferida a los ayuntamientos correspondiente al mantenimiento de la oferta de plazas de jardín de infancia, y que ha suprimido o reducido la partida presupuestaria correspondiente a varias ayudas para fomentar el acceso en igualdad de oportunidades a actividades complementarias y extraescolares y a determinados servicios educativos (como las ayudas de 0-3 para familias socialmente desfavorecidas).

La experiencia del Síndic en la tramitación de los expedientes de queja y de las actuaciones de oficio, sin embargo, constata que desde la presentación del informe en el año 2011, en primer lugar, no se han producido avances significativos en el acompañamiento de las familias biológicas y acogedoras de niños tutelados por la Administración, y que, en segundo lugar, se han producido retrocesos significativos en el ámbito de la prestación de ayudas y de la provisión de servicios de apoyo a la crianza y la educación de los niños en general.

La supresión de la prestación por niño a cargo por parte del Departamento de Bienestar Social y Familia, que debilita aún más las políticas de apoyo a la familia existentes, ha ido acompañada de una reducción significativa de la financiación por parte del Departamento de Enseñanza y de algunos ayuntamientos de servicios como las escuelas infantiles, así como de las ayudas eco-

nómicas dirigidas a las familias socialmente desfavorecidas de apoyo al acceso de los niños en igualdad de oportunidades a los diferentes ámbitos educativos (parvularios, actividades extraescolares, etc.).

Por lo tanto, no se ha cumplido con la recomendación formulada en el informe anterior de incrementar el apoyo económico a las familias (ayudas por niño a cargo, becas para el estudio o de comedor, ayudas para actividades extraescolares, etc.), de acuerdo con sus necesidades y no sólo de acuerdo con criterios de disponibilidad presupuestaria.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES PENDIENTES DE CUMPLIMIENTO

- Incrementar el apoyo económico a las familias (como ayudas por menor a cargo, becas para el estudio o de comedor, ayudas a actividades extraescolares, etc.), de acuerdo con sus necesidades y garantizando la priorización del gasto social.
- Potenciar la atención al desarrollo inicial y a la salud mental de los niños, según las necesidades detectadas, por medio de los centros de salud mental infantiles y juveniles o los centros de desarrollo y atención precoz.
- Incrementar significativamente el apoyo y el acompañamiento que se da a las familias biológicas y acogedoras de los niños tutelados por la Administración.

LA DETECCIÓN, PREVENCIÓN E INTERVENCIÓN EN CASO DE MALTRATOS (art. 19)

En cuanto al derecho a la protección contra toda forma de violencia, en el Informe sobre los derechos del niño 2011 el Síndic sugería la necesidad de establecer la coordinación y el trabajo en red entre los diferentes equipos y servicios del territorio mediante la elaboración y aprobación de protocolos territoriales, y añadía la necesidad de adoptar protocolos bilaterales de actuación en casos de maltratos infantiles entre departamentos y servicios en la línea del Protocolo clínicoasistencial y en coherencia con el Protocolo marco de 2006.

Desde esta perspectiva, como principal avance, hay que subrayar la importancia de la firma, el 4 de junio de 2012, del Protocolo bilateral de

actuación entre los departamentos de Bienestar Social y Familia y de Enseñanza, de detección, notificación, derivación y coordinación de las situaciones de maltrato infantil y adolescente en el ámbito educativo, que el Síndic valora positivamente.

En esta misma línea, el Informe sobre los derechos del niño 2011 también mencionaba la necesidad de 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 los Derechos y las Oportunidades en la Infancia y la Adolescencia.

El informe mencionado señalaba la importancia de 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 de ocio, para asegurar la detección del maltrato infantil y el inicio de las actuaciones para proteger a los niños que lo sufren.

Por otra parte, en el ámbito estrictamente escolar, el Informe sobre los derechos del niño 2011 instaba a 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.

En esta materia, desde la presentación del mencionado informe, no se aprecian avances significativos. De hecho, aún llegan casos al Síndic en los que se observa la falta de conocimiento por parte de algunos profesionales de los criterios que a seguir y de los pasos a dar ante una situación de dicho tipo.

Igualmente, en el ámbito escolar, las quejas recibidas continúan poniendo de manifiesto carencias relativas a la adopción de medidas para prevenir las situaciones de acoso escolar y afrontarlas de forma inmediata.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES PENDIENTES DE CUMPLIMIENTO

- Avanzar en la coordinación institucional efectiva y en el trabajo en red entre los diferentes equipos y servicios del territorio mediante la elaboración y la aprobación de protocolos territoriales.

- Promover y ofrecer formación especializada sobre las situaciones de maltratos y desprotección infantil a los equipos 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 y la identificación de las situaciones de maltrato infantil y el inicio de las actuaciones para proteger a los niños que las sufren.

- Adoptar suficientes medidas para prevenir las situaciones de acoso escolar y afrontarlas inmediatamente, y garantizar el apoyo, la escucha, la protección y la seguridad de la víctima.

EL NIÑO PRIVADO DEL ENTORNO FAMILIAR (art. 20) Y EL DERECHO A UN EXAMEN PERIÓDICO DEL TRATAMIENTO (art. 25)

En el Informe sobre los derechos del niño 2011, y en cuanto al recurso de atención residencial para niños y adolescentes tutelados por la DGAIA, el Síndic instó a la Administración a llevar a cabo diversas actuaciones en relación con los derechos de los niños privados del entorno familiar.

El Síndic recomendó que se continuase la política de incrementar plazas residenciales para disponer de plazas libres que permitiesen asignar la plaza en función de las necesidades. Sobre esta cuestión, el Síndic ha sido informado que durante el año 2011 se ha desarrollado el proyecto Casas de Niños, con la apertura de hasta 90 plazas residenciales en el conjunto de todas las casas existentes; y que se han abierto dos nuevos centros residenciales (uno en sustitución de otro que se cerró). Asimismo, también se le ha informado que actualmente no existen listas de espera para entrar en un recurso residencial y, por lo tanto, que existen recursos con suficientes plazas para atender las necesidades previsibles que puedan surgir.

En general, el Síndic no dispone de datos cuantitativos suficientes para valorar, más allá de lo expuesto hasta aquí, los avances en la aplicación de este artículo respecto a los recursos alternativos a la familia que la Administración facilita a los niños y adolescentes tutelados.

Por otra parte, a pesar de que la DGAIA hace constar que no existe lista de espera para plaza residencial, información que no puede contrastarse porque no se dispone de las estadísticas actuales, no parece que se haya llevado a cabo el incremento

de plazas residenciales recomendado, ya que, si bien se han abierto centros nuevos, han sido, en parte, en sustitución de otros.

En cuanto a las casas de niños, uno de los otros proyectos del Programa de apoyo a las familias con niños en situación de riesgo y desamparo, el Síndic considera que ha sido uno de los grandes avances en el sistema de protección a la infancia, como referente y como diversidad de recursos.

En relación con la recomendación de crear CRAE pequeños, la Administración informa al Síndic que se está trabajando para reconvertir los centros residenciales que actualmente tienen más de 25 plazas, y hace una referencia concreta al proceso de reorganización de un CRAE de 40 plazas en tres CRAE de 16, 12 y 8 plazas. Este proceso de reconversión, si se lleva a cabo, constituiría un avance significativo en la adaptación del sistema de protección a las necesidades de los niños y de los adolescentes de vivir en un entorno lo más parecido posible al entorno familiar.

En cuanto a la recomendación de incrementar el número de CREI, hace un año la DGAIA informó de la previsión de crear el CREI para chicas, que actualmente ha confirmado, mediante el concierto con una entidad y la firma del contrato.

En cuanto a la recomendación de aumentar las plazas para niños con discapacidades y con problemas de salud mental, la DGAIA informa que se está trabajando con el Departamento de Salud para elaborar un estudio de análisis de esta problemática y que se está revisando el convenio actual, como se ha hecho constar cuando se ha dado cuenta de la situación del centro Can Rubió. Sin embargo, el Síndic no ha sido informado de un aumento de plazas para niños con discapacidades y con problemas de salud mental ni de la revisión del convenio con el Departamento de Salud, que incluye, entre otros, el análisis de las necesidades de recurso residencial terapéutico, que hace más de un año que está en curso, sin que hasta ahora se tenga noticia de resultado alguno. Esta situación afecta tanto al centro Can Rubió como a los chicos y chicas en centros terapéuticos y los que están en CRAE a la espera de poder ingresar en uno de estos centros.

En cuanto a la recomendación de garantizar las ratios de educadores/niños adecuadas y regular los derechos de los niños en centros, la DGAIA hace constar que garantiza la ratio prevista en la cartera de servicios y que así se establece en todos los contratos administrativos para la prestación de servicios residenciales. Sin embargo, el Síndic ha tenido conocimiento de una falta de sustituciones

continuada y permanente en varios recursos, de forma que, en la práctica, no siempre se cumple con lo establecido en los contratos administrativos con las entidades que gestionan los centros.

En cuanto a la recomendación de regular detalladamente los derechos de los niños en centros en una norma jurídica de alcance general y de reglamentar el funcionamiento de los centros en aquello que puede comportar una limitación de estos derechos, la Administración comunica que progresivamente se desarrollarán todos los reglamentos previstos en la Ley 14/2010. Por lo tanto, más allá de la voluntad expresada por la Administración de avanzar en este desarrollo normativo, hay que señalar que han pasado más de dos años desde la aprobación de la Ley, sin que se haya llevado a cabo esta previsión, lo que afecta negativamente a los derechos de estos niños.

En relación con la atención en familia de acogida, en el informe anterior el Síndic recomendó que se continuase promoviendo este recurso, que se extendiese el plan de profesionalización del acogimiento, la promoción de los acogimientos de urgencia y la garantía de la formación específica de los profesionales de las ICIF. La Administración informa que está desarrollando el proyecto “Mi familia me acoge”, con el objetivo de promover el acogimiento en familia extensa y mejorar el bienestar de los niños y de los adolescentes acogidos y de sus acogedores, pero se desconocen los avances en el desarrollo del plan de profesionalización de familias acogedoras.

También se informa al Síndic de la previsión de crear equipos ICIF especializados en acogimiento en familia extensa, ya recogidos en la Cartera de servicios sociales 2010-2011. El proyecto propone como líneas de trabajo una mayor orientación y apoyo a las familias acogedoras extensas, el refuerzo técnico para asegurar una valoración rápida y correcta y el incremento del apoyo económico. Se persigue, entre otros, asegurar el seguimiento de todos los niños acogidos, cosa que el Síndic había recomendado reiteradamente, entendiendo que los equipos EAIA no habían sido creados para esta finalidad ni tenían el tiempo necesario para cumplir con esta función. El Síndic ha denunciado esta falta de apoyo económico y técnico en este informe y en anteriores, y por lo tanto, valora positivamente tanto el reconocimiento de esta carencia como la voluntad de corregir esta situación, que afecta muy significativamente a los niños y adolescentes acogidos por abuelos y tíos.

Finalmente, no se ha resuelto la insuficiencia de familias acogedoras para a los niños que viven en

centros residenciales y que tienen una propuesta de ser acogidos en familia, que es a menudo una propuesta reiterada en el tiempo, para la que se están esperando desde hace años. En este sentido, también hay una falta de familias adecuadas para atender las necesidades de los niños.

En lo que concierne a otros aspectos específicos derivados del derecho a un examen periódico del tratamiento, el Síndic recomendó la implantación de medidas administrativas para asegurar esta revisión. En esta cuestión, la DGAIA informa que el diseño y el desarrollo del sistema de información de infancia (SINI@) prevé la revisión continuada de los procedimientos que se están tramitando con el fin de detectar y evitar la falta de revisión de las diferentes medidas de protección.

Asimismo, también recomendó que se garantizaran suficientes recursos humanos para realizar las revisiones de la situación de los niños y de las familias y la formación especializada. Si bien se informa al Síndic que se están adoptando las medidas necesarias para garantizar esta suficiencia de recursos humanos en los equipos responsables (sin concretarlas) y de los avances en el Plan de formación del Departamento de Bienestar Social y Familia, estas medidas no garantizan en sí mismas que los profesionales que deben hacer la revisión de las situaciones y de las medidas de los niños y de sus familias estén suficientemente formados y especializados.

Finalmente, se recomendó el estudio y la regulación de los mecanismos para la participación obligada de los niños en la revisión del recurso y la medida y en el régimen de visitas. En cuanto a esta cuestión, se informa al Síndic de la Instrucción 4/2010, de 30 de junio, para garantizar, por una parte, que en la tramitación de los expedientes de protección los niños y los adolescentes sean escuchados, informados y participen en el proceso de estudio, de valoración y de decisión; y por la otra, que se cumple con la obligación legal de notificar a los adolescentes todas las resoluciones que les afectan, según dicta la Ley 14/2010, en los artículos 108, 113.3 y 123.3.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES PENDIENTES DE CUMPLIMIENTO

- Aumentar el número de centros residenciales de acción educativa para disminuir sus dimensiones, a fin de que la vida cotidiana se parezca tanto como sea posible a la de un hogar familiar.

- Regular detalladamente los derechos de los niños y adolescentes en centros en una norma jurídica de alcance general y reglamentar el funcionamiento de los centros en los aspectos que puedan comportar una limitación de estos derechos.
- Extender el Plan de profesionalización de las familias acogedoras, a fin de reducir la distancia entre las propuestas de acogida elaboradas y las familias disponibles.
- Garantizar la suficiencia de recursos humanos de los EAIA, ICIF, EFI y equipos educativos de centros para llevar a cabo las revisiones periódicas de la situación personal y familiar de los niños y de los adolescentes tutelados por la Administración.
- Estudiar y regular los mecanismos adecuados para hacer efectiva la participación de los niños y adolescentes tutelados por la Administración en la revisión de la medida, del recurso y de las comunicaciones con la familia.

LA ADOPCIÓN (art. 21)

El *Informe sobre los derechos del niño 2011* sugería que se mejorase la calidad de intervención de las ICIF en los estudios de idoneidad y se adoptasen medidas para supervisar su actuación.

Sobre este tema, y como avance, cabe señalar que el proceso de formación y de valoración de los solicitantes de adopción pasará a tener una temporalidad de ocho meses, cuestión que ha quedado regulada en la Ley 10/2011, del 29 de diciembre, de Simplificación y Mejoramiento de la Regulación Normativa.

El *Informe sobre los derechos del niño 2011* también hacía constar la necesidad de fomentar el recurso específico postadoptivo, de acuerdo con el interés superior de los niños adoptados. Cabe señalar que desde el 1 de enero de 2010 hasta el 31 de agosto de 2012, el Servicio de Atención Postadoptivo ha atendido a un total de 374 familias. Así, si se compara este dato con el total de familias atendidas desde el año 2005 hasta la actualidad (792 familias), se observa la promoción de este servicio por el ICAA y el incremento de familias atendidas.

**PRINCIPALES RECOMENDACIONES
PENDIENTES DE CUMPLIMIENTO**

- Mejorar la calidad de intervención de las ICIF en los estudios de idoneidad y tomar medidas para supervisar su actuación.
- Fomentar el recurso específico postadoptivo, de acuerdo con el interés superior de los niños y adolescentes adoptados.

NIÑOS REFUGIADOS O SOLICITANTES DE ASILO Y MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS (art. 22)

En lo que concierne a la atención de los menores extranjeros no acompañados, y a las situaciones de limbo legal en la que se encuentran, dados los déficits de fiabilidad de las pruebas médicas de determinación de la edad, en el Informe sobre los derechos del niño 2011 el Síndic sugería que se practicasen pruebas médicas sólo a jóvenes indocumentados o a jóvenes sobre los que no existieran indicios de una posible minoría de edad, que se evitase la dilación en la asunción de la tutela por parte de DGAIA cuando existieran indicios de esta minoría y que se garantizase una adecuada atención de las necesidades residenciales y sociales de los jóvenes que son expulsados del sistema de protección de menores por mayoría de edad médica, una vez practicadas las pruebas.

En relación con la atención de los menores extranjeros no acompañados, no se han producido avances significativos. En general, las sugerencias formuladas por el Síndic no han sido aceptadas por las administraciones afectadas, especialmente por la DGAIA.

En positivo, destaca el posicionamiento más garantista del Consorcio de Servicios Sociales de Barcelona, que mantiene una oferta de plazas para jóvenes con documentación legal en regla que acredita una minoría de edad y que han sido expulsados del sistema de protección por mayoría de edad decretada por pruebas médicas, así como la colaboración mostrada por el Instituto de Medicina Legal de Cataluña (Departamento de Justicia), que reconoce que el procedimiento de determinación de la edad no garantiza plenamente que los menores de edad cronológica que realmente son menores no sean considerados como mayores de edad, y su disponibilidad para incorporar algunas mejoras de carácter formal en la elaboración de los informes médicos, como

la explicitación que en determinados orígenes no se han tenido en cuenta los márgenes de error (por falta de estudios poblacionales de referencia).

Por lo tanto, queda por cumplir la recomendación que la práctica de las pruebas médicas de determinación de la edad sólo se lleve a cabo en los casos de jóvenes indocumentados o sobre los que no existan indicios de minoría de edad y la garantía 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.

**PRINCIPALES RECOMENDACIONES
PENDIENTES DE CUMPLIMIENTO**

- Practicar las pruebas médicas de determinación de la edad sólo a jóvenes indocumentados o a jóvenes sobre los que no hay indicios de minoría de edad y asegurar que los jóvenes convenientemente documentados no serán expulsados por la DGAIA mientras no tengan una nueva documentación en regla que acredite legalmente la mayoría de edad.
- Ampliar las actuaciones de acompañamiento en la transición a la mayoría de edad y en la salida del sistema de protección de los jóvenes extranjeros no acompañados.

3. DERECHOS DE PROVISIÓN**NIÑOS CON DISCAPACIDADES (art. 23)**

En el informe del año anterior, en lo que concierne a la atención de los niños y adolescentes con discapacidad, el Síndic recomendó la adopción de medidas para la accesibilidad a los diferentes servicios de los niños con discapacidades en todos los ámbitos de su vida cotidiana, abarcando la formación y sensibilización sobre sus derechos. Más concretamente, y entre otros, el Síndic insistía en la necesidad de asegurar la inspección y evaluación de los servicios que los atienden, así como de los tratamientos que reciben, desde la perspectiva del derecho al máximo desarrollo de los niños; de garantizar la atención en los CDIAP de los niños hasta los seis años; de impulsar la reconversión de los centros de educación especial en centros de referencia para las escuelas ordinarias como mecanismo para posibilitar la escolarización inclusiva de los alumnos con discapacidades; de crear USEE allí donde se necesitasen; de estudiar las ratios adecuadas para

la atención de los alumnos con discapacidad en escuelas ordinarias, así como las necesidades de apoyo en el aula, para garantizar el derecho a la educación inclusiva; de hacer accesible la atención de logopedia a todos los alumnos que la necesiten, siempre y cuando la EAP lo recomendase, y de avanzar en las adaptaciones de las pruebas de acceso a la universidad.

En positivo, de acuerdo con las informaciones disponibles, parece que la inspección de los servicios, especialmente los residenciales, se ha reforzado. En el ámbito de la enseñanza, se ha ampliado el número de USEE en Cataluña, a pesar de que la dotación de profesionales de apoyo en diferentes unidades ha decrecido, y se mantienen los cursos de formación en referencia a determinados trastornos, a pesar de que en ningún caso son obligatorios, ni individualmente ni por centro. Asimismo, también se ha avanzado en la adaptación de las pruebas PAU a los alumnos con dislexia, mediante la creación de un tribunal específico de corrección de los exámenes establecido en Barcelona. En cambio, no parece que se haya avanzado en la evaluación de los servicios dirigidos a los niños y adolescentes con discapacidad, ni se tiene constancia de que se hayan elaborado estudios de necesidades sobre las ratios adecuadas para una atención individualizada en la escuela, ni de los apoyos necesarios en el aula.

A partir de las quejas presentadas y de las respuestas de la Administración educativa, parece que se consolide un modelo en el que los recursos disponibles en la zona se reparten, independientemente de las necesidades reales, de los informes y de las solicitudes de los centros y, en ocasiones, de los servicios educativos de la zona. Asimismo, se continúan recibiendo quejas de falta de atención de logopedia a alumnos a los que los servicios médicos y/o educativos se la han recomendado. La disponibilidad presupuestaria acostumbra a determinar la dotación de recursos existentes. Tampoco se ha avanzado en la reconversión de los centros de educación especial en centros de referencia, puesto que la Administración entiende que deben continuar atendiendo a alumnos con discapacidad.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES PENDIENTES DE CUMPLIMIENTO

- 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.

- Garantizar el acceso a la atención de logopedia a todos los niños con discapacidad que lo requieran para su desarrollo, de acuerdo con la valoración hecha por la EAP u otros servicios.

DERECHO A LA SALUD Y A LOS SERVICIOS SANITARIOS (art. 24)

En el ámbito del derecho a la salud de los niños y de los adolescentes, en el informe anterior el Síndic recomendó que se adoptasen medidas para reducir los plazos de listas de espera para intervenciones, visitas a especialistas o pruebas médicas, que se ampliasen las prestaciones bucodentales en la cartera de servicios odontológicos, que se regulase la farmacia gratuita, que se creasen plazas residenciales públicas para pacientes menores de edad con problemas de salud mental y que se habilitasen centros de día para adolescentes con problemas de salud mental.

En esta materia, no se observan avances respecto al acortamiento de los plazos de espera para las visitas a especialistas, ni una mayor disponibilidad y frecuencia en la atención de la salud mental infantojuvenil. Por lo tanto, queda pendiente de cumplimiento la aplicación de medidas para acortar las listas de espera para las visitas a especialistas o pruebas médicas.

Por otra parte, se tiene conocimiento de la revisión que se está llevando a cabo del acuerdo entre el Departamento de Salud y la DGAIA respecto a las necesidades de plazas residenciales para adolescentes con problemas graves de salud mental.

En el Informe sobre los derechos del niño de 2011, en el ámbito del derecho a la salud, también se reiteró la recomendación de regular la farmacia gratuita, la definición de los criterios para concederla o denegarla, y los supuestos y las condiciones de acceso, para garantizar su equidad. En este sentido, cabe hacer referencia al nuevo marco normativo creado por el Real Decreto 16/2012, de 20 de abril, y desarrollado por el Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto, que regulan la condición de asegurado y de beneficiario para el acceso a la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos, y que atribuye al Instituto Nacional de la Seguridad Social el procedimiento para el reconocimiento, el control y la extinción de la condición de persona asegurada o beneficiaria. Esta regulación ha afectado, entre otros, a las personas a las que el

CatSalut había reconocido la prestación de farmacia gratuita, a las que se ha impuesto un nivel de copago farmacéutico. La situación producida por el nuevo marco jurídico afecta a los niños y adolescentes de familias en situación de precariedad económica, ya que, a pesar de que la prestación de farmacia gratuita otorgada por el CatSalut tenía una cobertura excepcional y temporal, se justificaba en la imposibilidad de los beneficiarios de hacer frente al gasto farmacéutico por el nivel de ingresos que tenían.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES PENDIENTES DE CUMPLIMIENTO

- Aplicar medidas para acortar las listas de espera para las visitas a especialistas o pruebas médicas.
- Crear plazas residenciales públicas para pacientes menores de edad con problemas de salud mental.

EL DERECHO DEL NIÑO A UN NIVEL DE VIDA ADECUADO (art. 27)

En el marco del Informe sobre los derechos del niño 2011, el Síndic instaba a los poderes públicos a priorizar, en el actual contexto de crisis económica, la inversión en políticas dirigidas a la infancia y a la lucha contra la pobreza infantil, y a preservar este ámbito de las medidas de contención del gasto público.

A criterio de esta institución, el principal reto consistía en mejorar los niveles de cobertura de las políticas de prestaciones económicas y de provisión de servicios dirigidos a los niños, a fin de garantizar su derecho a un nivel de vida adecuado.

En este sentido, desde la presentación del informe mencionado, cabe decir que, por el efecto de las medidas de contención del gasto público adoptadas y por el incremento de la precariedad socio-económica de muchas familias, éste es un ámbito en el que fundamentalmente se han producido retrocesos, y en el que los avances en la lucha contra la pobreza infantil se han producido más en el terreno de la planificación que en el de la aplicación de actuaciones concretas.

Desde esta perspectiva, el Síndic constata que las restricciones presupuestarias aplicadas por los diferentes gobiernos (central, autonómico y

locales), de acuerdo con el actual contexto de crisis económica y de contención del gasto público, han incidido negativamente en ámbitos de la política social clave para combatir la pobreza infantil. Nos encontramos en un contexto de incremento de las necesidades socio-económicas de las familias y también de debilitamiento de muchas actuaciones dirigidas a garantizar el derecho de los niños a un nivel de vida adecuado.

En el año 2011 se creó un grupo de trabajo para la lucha contra la pobreza y para la inclusión social en Cataluña, promovido por el Departamento de Bienestar Social y Familia e integrado por entidades del Tercer Sector Social, entidades municipalistas, colegios profesionales y personal técnico de la Generalitat. Este grupo ha elaborado el Documento de bases del Pacto Nacional para la Inclusión Social y la Erradicación de la Pobreza en Cataluña, con un conjunto de medidas concretas para luchar contra la pobreza. De los ocho ejes previstos en el futuro acto, uno hace referencia específicamente a la pobreza infantil, con propuestas como, por ejemplo, potenciar los servicios preventivos, mejorar los instrumentos de detección y valoración de las situaciones de riesgo y desarrollar las medidas de atención social y educativa que se correspondan. Aun así, el documento de bases mencionado recoge la necesidad de promover actuaciones que, en la práctica, se han visto afectadas negativamente por las restricciones presupuestarias de las diferentes administraciones públicas. Así, por ejemplo, previsiones como son potenciar las becas de comedor, posibilitar que los hijos de familias en riesgo de exclusión puedan acceder a los recursos de ocio educativo, ofrecer programas de refuerzo escolar, tanto en el ámbito formal como en la educación no formal, o desarrollar acciones dirigidas a niños de cero a seis años contrastan con la supresión de la partida presupuestaria extraordinaria para becas de comedor escolar, con la supresión de las subvenciones a las AMPA para las actividades extraescolares, con la reducción del presupuesto de los planes educativos de entorno, con la falta convocatoria de las ayudas para el acceso a las escuelas infantiles de los niños socialmente desfavorecidos o con la reducción de la subvención por plaza pública de jardín de infancia que el Departamento de Enseñanza transfería a los ayuntamientos, con el consiguiente incremento de cuotas.

Asimismo, la reformulación de la renta mínima de inserción en julio de 2011, también a raíz de las restricciones presupuestarias, ha afectado a la cobertura de esta prestación entre los niños,

y ha provocado que menos niños en situación de pobreza se beneficien de esta medida.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES PENDIENTES DE CUMPLIMIENTO

- Evitar que las restricciones presupuestarias en contextos de contención del gasto afecten al ámbito de la infancia y aumentar la inversión en políticas dirigidas a combatir la pobreza infantil.
- Dedicar un esfuerzo más grande a la hora de mejorar los niveles de cobertura de las políticas de transferencias económicas.
- Establecer umbrales de renta familiar a partir de los que todas las solicitudes de ayuda económica sean concedidas, independientemente de la demanda existente.

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN (art. 28 i 29)

En el *Informe sobre los derechos del niño 2011*, el Síndic sugería la necesidad de promover con más intensidad la distribución equilibrada de alumnado en el sistema educativo, a través del aprovechamiento de los instrumentos de planificación educativa ya disponibles y del desarrollo de una nueva normativa de admisión de alumnado que incorporase algunos nuevos, como el establecimiento territorial de la proporción máxima de alumnos con necesidades educativas específicas prevista por centro o la supresión del nuevo criterio complementario de desempate, que prioriza la admisión del alumnado con familiares exalumnos del centro para el que se presenta la solicitud.

El mencionado informe también ponía el acento en promover con mayor intensidad, especialmente en el actual contexto de crisis económica, la gratuidad de la enseñanza, con un mayor esfuerzo en la prestación de becas para el estudio, ayudas para actividades complementarias, becas de comedor, etc. En esta misma línea, también se mencionaba la necesidad de promover el acceso en igualdad de oportunidades a las enseñanzas preobligatorias y postobligatorias, especialmente a la educación infantil de primer ciclo y a la formación profesional, con medidas de apoyo a los niños y jóvenes socialmente más desfavorecidos.

Finalmente, se recomendaba que se avanzase en las garantías de educación inclusiva del alumnado con discapacidad en los centros escolares ordinarios, con medidas, fundamentalmente, de

desarrollo de las USEE, de dotación de personal de apoyo a los centros y de formación del profesorado, y se insistía sobre la conveniencia de garantizar el cumplimiento de la normativa que regula los derechos y deberes del alumnado en la aplicación de las sanciones por parte de los centros escolares, y sobre el hecho de que las medidas sancionadoras tuviesen un carácter educativo.

Desde la perspectiva del derecho a la educación en igualdad de oportunidades, los principales avances desde la presentación del informe de 2011 se derivan del esfuerzo del Departamento de Enseñanza de priorizar la mejora de los resultados educativos, con la aprobación del Plan de lucha contra el fracaso escolar y la consiguiente puesta en marcha de iniciativas nuevas, como la nueva formación profesional dual o el incremento de las horas de matemáticas en la educación secundaria obligatoria. El desarrollo creciente de la oferta de formación profesional también es una medida adecuada para combatir el abandono educativo prematuro.

Globalmente, sin embargo, conviene destacar que en los últimos meses también ha habido retrocesos significativos en las garantías de la igualdad de oportunidades en educación. Por una parte, si bien en la ciudad de Barcelona se ha aprovechado por primera vez el instrumento de la reserva de plazas para alumnado con necesidades educativas específicas para promover la escolarización equilibrada, las medidas adoptadas en materia de admisión de alumnado se han orientado más a reforzar la libertad de elección de centro que a combatir la segregación escolar. La ampliación de la dimensión de las zonas escolares en muchos municipios o la aprobación del Decreto 10/2012, de 31 de enero, de modificación del Decreto 75/2007, de 27 de marzo, por el que se establece el procedimiento de admisión del alumnado a los centros en las enseñanzas sufragadas con fondos públicos, que incorpora definitivamente el criterio de desempate para el alumnado que haya tenido familiares escolarizados en el centro para el que se presenta la solicitud, son ejemplos de ello. En cambio, se queda sin desarrollo el artículo 48.1 de la Ley 12/2009, de Educación, que prevé el establecimiento territorial de la proporción máxima de alumnos con necesidades educativas específicas por centro.

Respecto a la accesibilidad económica a las enseñanzas no obligatorias, también se han producido retrocesos significativos, a raíz sobre todo de las medidas de contención del gasto público aplicadas en el ámbito de la educación. De hecho, en el año 2012 el Síndic ha tenido constancia de que algunas escuelas infantiles públicas han cerrado por razones básicamente económicas, y

en otras muchas se han incrementado las cuotas de acceso. En este sentido, las cuotas de acceso a la oferta educativa no sólo han aumentado en servicios como los jardines de infancia, sino también en las escuelas de música, el transporte escolar, los ciclos formativos de grado superior, etc., y estos incrementos no siempre se han acompañado de medidas que garanticen la accesibilidad económica a la oferta y la igualdad de oportunidades.

La supresión de la partida presupuestaria extraordinaria destinada a las ayudas de comedor escolar para afrontar mejor el aumento de solicitudes de beca y de necesidades económicas o la falta de convocatoria de la subvención para la escolarización de 0 a 3 años de niños socialmente desfavorecidos en las escuelas infantiles de titularidad municipal son medidas que han debilitado el derecho a la gratuidad de la enseñanza y la equidad en el acceso para el alumnado con menos recursos económicos.

Si bien el Departamento de Enseñanza informa que se mantiene la apuesta por la escuela inclusiva y que aumenta el número de unidades de apoyo a la educación especial, con 22 nuevas unidades respecto al curso pasado, con un total de 354, la dotación de personal de los centros destinada a garantizar la atención adecuada del alumnado con necesidades educativas especiales también se ha visto afectada por las restricciones presupuestarias

EL DERECHO AL TIEMPO LIBRE (art. 31)

El Informe sobre los derechos del niño 2011 sugería que se reforzase la participación de los niños socialmente menos favorecidos en igualdad de condiciones a las actividades de ocio educativo y a las salidas escolares, como estrategia para conseguir su máxima integración social y su máximo desarrollo personal y social.

Si bien algunos servicios clave en el ámbito del ocio, como los centros abiertos, no se han visto afectados de forma significativa por las restricciones presupuestarias, el ámbito del tiempo libre educativo es uno de los más afectados no sólo por las desigualdades sociales de acceso, sino también por las medidas de contención del gasto aplicadas por las administraciones públicas. El Departamento de Enseñanza, por ejemplo, ha suprimido, para el curso 2011/2012, las subvenciones dirigidas a las AMPA de los centros y a los ayuntamientos para fomentar las actividades extraescolares y los servicios de ocio (proyectos de escuelas abiertas, etc.) y se han reducido los planes educativos de entorno. Muchos ayuntamientos también han reducido las subvenciones a entidades de educación en el ocio y a entidades culturales. Por lo tanto, queda por cumplir la recomendación relativa a asegurar la participación de los niños socialmente menos favorecidos en condiciones de igualdad, con las mismas oportunidades en el tiempo libre que otros niños.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES PENDIENTES DE CUMPLIMIENTO

- Mejorar la provisión presupuestaria destinada a la provisión de los servicios de transporte i comedor escolares, y modificar los derechos que regulan estos servicios a fin de incorporar criterios de distancia geográfica y de renta para determinar la provisión obligatoria y gratuita de estos servicios.
- Intensificar las políticas de accesibilidad económica a la oferta de guardería para las familias con menos recursos económicos.
- Desarrollar una nueva normativa de admisión de alumnado, con nuevos instrumentos para combatir la segregación escolar, como el desarrollo del artículo 48.1 de la Ley 12/2009, de educación, sobre el establecimiento territorial de la proporción máxima de alumnos con necesidades educativas específicas por centro.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES PENDIENTES DE CUMPLIMIENTO

- Asegurar la participación de los niños socialmente menos favorecidos en condiciones de igualdad, con las mismas oportunidades en el ocio que otros niños.
- Asegurar la igualdad en el acceso a las colonias y a las salidas escolares de todos los alumnos.

TORTURA, TRATOS DEGRADANTES, PRIVACIÓN DE LIBERTAD Y ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA DE MENORES (art. 37 i 40)

En el Informe sobre los derechos del niño 2011, el Síndic sugería que se adoptasen 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 tuviesen en cuenta en todos los

aspectos y los procedimientos de este sistema, especialmente en las quejas referidas al trato que reciben en los centros. En este informe, en relación con los centros de justicia juvenil, el Síndic también sugería que se tomaran medidas correctoras que permitiesen adecuar las plazas dotadas disponibles a la demanda de medidas de internamente, de forma que se garantizase no sólo el cumplimiento de los programas de tratamiento, sino la atención individualizada a cada interno.

En relación con la obligatoriedad de aplicar el protocolo SAVRY, el Síndic sugirió que se reconsiderase la aplicación en la fase del procedimiento en que no ha recaído sentencia judicial, que se asegurase el principio de mínima intervención y el derecho a la intimidad en cada caso concreto, y que se excluyese el planteamiento obligatorio de cuestiones que afectasen a la intimidad de los menores y sus familias. También sugirió que se asegurase en todo momento que el menor era informado sobre las preguntas que se incluían en el cuestionario, su libertad de responderlas y los posibles usos que se hiciesen de la información que proporcionase. El Departamento ha anunciado unos cambios que han consistido en la modificación de los supuestos en los que será aplicado el SAVRY, que se han restringido tanto en la fase de asesoramiento técnico previo a la sentencia como durante la ejecución de medidas de medio abierto; la periodicidad de las evaluaciones, que pasa de cada tres meses a seis, en el caso de menores ingresados en centros; el formato de los informes y el guión de entrevista, que se flexibilizan, y la información que recibe el menor en el inicio de las entrevistas, relativa a sus derechos y su libertad de responder o no las preguntas, al motivo de la entrevista y al uso que se hará de la misma.

En relación con la sugerencia que contenía el Informe sobre los derechos del niño 2011, en relación con la adecuación del número de plazas de los centros y con el derecho a una intervención individualizada, el Departamento de Justicia anunció, en el pasado mes de mayo, la adopción de una serie de medidas consistentes en el cierre del centro Els Tíllers, la reducción de unidades al centro Montilivi, el incremento de plazas a los centros Can Llupià, El Segre y L'Alzina, así como el número de educadores de medio abierto.

Estas medidas entran en contradicción con las sugerencias del Síndic en este punto, y han motivado la apertura de una actuación de oficio y varias quejas, que son objeto de análisis y de valoración en el apartado de este informe referido a la justicia de menores (artículos 37 y 40).

Finalmente, en lo que concierne al uso de los espacios de detención de menores de la Ciudad de la Justicia para la custodia de menores del sistema de protección, el Síndic sugería que se habilitase un nuevo espacio alternativo para la atención de los niños de protección, que se revisasen los circuitos de atención de los niños huidos de centros de protección, a fin de evitar su ingreso al espacio de detención, que se redujera el tiempo de estancia a este espacio y que se revisasen aspectos como la adecuación de la dotación de personal o la calidad de las comidas y las condiciones de las celdas. En lo que concierne al uso de los espacios de detención, cabe señalar que continúa faltando el espacio alternativo, si bien el Departamento de Justicia ha expuesto que el edificio F de la Ciudad de la Justicia dispone de un espacio disponible para ubicar eventualmente una sala de atención y de custodia de los niños de protección, aunque añade que actualmente no puede habilitarse por la imposibilidad de asumir los gastos organizativos y de adecuación del espacio.

A la vez, el Departamento de Interior, tal y como se sugirió, afirma que ha revisado los regímenes alimenticios que se facilitan y ha incrementado la calidad y la cantidad de la comida que se proporciona, con el propósito de mejorar la calidad de las condiciones de atención de los niños atendidos al espacio de detención.

En el caso de los menores huidos de los centros de protección, si bien la DGAIA, como responsable de la tutela de los niños de protección, es quien determina, conjuntamente con la Policía de la Generalitat-Mossos de Esquadra, los criterios y protocolos de ingreso de estos menores a este espacio, cabe destacar que el Departamento de Bienestar Social y Familia se inhibe a la hora de valorar y de combatir el uso del espacio de detención como sala de custodia de menores tutelados por la DGAIA o que forman parte del circuito de protección.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES PENDIENTES DE CUMPLIMIENTO

- Tomar medidas correctoras en la ocupación de los centros de justicia juvenil para garantizar no sólo el cumplimiento de los programas de tratamiento, sino la atención individualizada a cada interno.
- Habilitar un nuevo espacio de espera adecuado para la atención de los menores de protección diferente del ubicado actualmente en las dependencias de la Ciudad de la Justicia y diferenciado del espacio de detención.

VI. ANEXO

VI. ANEXO

1. CONSEJO ASESOR JOVEN	159
2. RED EUROPEA DE DEFENSORES PARA LA INFÀNCIA (ENOC)	161
3. ACTIVIDADES DE DIFUSIÓN	161
Sesiones formativas en la sede del Síndic.....	161
Día Universal de los Derechos de los Niños	161
4. VISITAS A CENTROS EDUCATIVOS PARA NIÑOS Y JÓVENES.....	162

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.

Quinta edición del Consejo Asesor Joven (Curso 2011/2012)

Durante el curso 2011/2012, 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 con el objetivo de trabajar con centros con realidades menos extremas que sean más representativas de niveles socioeconómicos y socioeducativos medios. Igualmente, se ha intentado mantener el equilibrio entre chicos y chicas, orígenes sociales y procedencia territorial.

Los centros educativos que han participado en la quinta edición del Consejo Asesor Joven han sido:

- Instituto Escuela Industrial (Sabadell)
- Sección de Instituto Salvador Sunyer i Aymerich (Salt)
- Instituto Baix Camp (Reus)
- Instituto La Segarra (Cervera)

- Instituto Bisbe Berenguer (L'Hospitalet de Llobregat)
- Instituto Sant Andreu (Barcelona)
- Instituto Goya (Barcelona)
- Instituto Miquel Tarradell (Barcelona)
- Escuela Sant Ignasi-Sarrià (Barcelona)
- UEC Casal de los niños (Barcelona)

En relación con los participantes, y con el objetivo de mejorar la vinculación de los jóvenes al Consejo, se ha modificado su permanencia. Hasta el curso 2010/2011 los jóvenes eran miembros del Consejo durante un curso escolar, y éste se renovaba anualmente. Este curso se han introducido las renovaciones parciales del consejo.

A partir de ahora, cada año se renovará la mitad del Consejo de forma que los jóvenes tengan una permanencia en el mismo de dos años. De esta forma se reduce el trabajo de adaptación que debe hacerse anualmente al inicio de curso y puede corresponsabilizarse a los propios jóvenes para que ellos realicen este traspaso de información y de formas de funcionar a los nuevos miembros.

Teniendo en cuenta la valoración positiva que hicieron los centros educativos que participan en el proyecto, se han mantenido las sesiones previas al inicio del Consejo Asesor Joven. Estas sesiones consisten en desplazarse a los institutos con los que se colabora para realizar sesiones informativas sobre los derechos de los niños y la institución del Síndic (qué es y qué función desempeña).

Por otra parte, se ha aumentado el número de sesiones a seis. Con los desplazamientos iniciales a los institutos se ha asegurado que los miembros ya tengan una mínima base y pueda entrarse en materia más fácilmente.

La temática y la metodología de cada sesión, las ha definido el Área de Infancia contando con las aportaciones de los propios jóvenes.

Finalmente, como novedad del curso, se ha realizado una primera sesión de bienvenida extensa. Esta sesión tuvo lugar durante un sábado en la sede del Síndic con el objetivo de trabajar la cohesión de los miembros del Consejo y, más profundamente, los derechos de los niños y la figura del Síndic.

Los temas tratados durante las sesiones del Consejo Asesor Joven han sido:

- Sesión de bienvenida: Bienvenida por parte del equipo de infancia – Debate y trabajo en torno a los derechos de los niños – Trabajo en torno a la figura del Síndic.

- Primera sesión: El derecho a la educación y a la igualdad de oportunidades: atención especial a la separación de los alumnos por niveles.
- Segunda sesión: El derecho a la igualdad de oportunidades en el tiempo de ocio educativo.
- Tercera sesión: El derecho de los niños y adolescentes a ser escuchados y a participar en los asuntos que les afectan.
- Cuarta sesión: El derecho de los niños y adolescentes a ser tratados en igualdad de condiciones y a no ser discriminados por razón de sexo.
- Quinta sesión: Balance del trabajo realizado y preparación de la visita al Parlamento.
- Visita al Parlamento: Presentación de las conclusiones del Consejo Asesor Joven a los miembros de la Comisión de Infancia del Parlamento de Cataluña.

Las conclusiones y propuestas elaboradas por los miembros del Consejo Asesor Joven del Síndic de Greuges para los parlamentarios:

DERECHO A LA EDUCACIÓN Y A LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES: ATENCIÓN ESPECIAL A LA SEPARACIÓN DE LOS ALUMNOS POR NIVELES

Problemas detectados:

- Existencia de grupos por niveles en muchos centros.
- Los chicos y chicas clasificados por su rendimiento pueden sentirse discriminados, pueden estar en desacuerdo con su nivel o no tener motivación para continuar en el grupo en que han sido clasificados.

Propuestas:

- Que se eliminen los grupos por niveles.
- Que se hagan clases de refuerzo a los alumnos que lo necesiten.
- Que se abran bibliotecas y las clases de informática, fuera del horario escolar, para poder estudiar y poder hacer uso de los ordenadores, realizar trabajos, leer, etc.
- La idea principal que surgió fue que todo el mundo tiene derecho a las mismas oportunidades para aprender. Es importante que los alumnos estén motivados para aprender.

DERECHO A LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN EL TIEMPO LIBRE

Problemas detectados:

- Dificultades económicas para disfrutar del tiempo de ocio (excursiones, colonias, etc.)

- Problemas de espacio
- Falta de oferta (falta de actividades)
- Falta de adaptación para las personas con discapacidad
- La desigualdad (inmigrantes con problemas de lengua).

Propuestas:

- Ayudas económicas para los alumnos que no pueden pagarse las excursiones.
- Construcción de actividades, centros de ocio, etc. (gratuitos).
- Entidades de ocio (que puedas hacerte socio) que abaraten las actividades o proporcionen actividades gratuitas.
- Construcción de salas y espacios de música equipados con instrumentos para fomentar el tiempo de ocio.
- La creación de actividades multiculturales para mejorar la tolerancia entre culturas.
- Instalación de una pantalla pequeña en los cines, en los primeros asientos, con gente que hable el lenguaje de los signos para que todo el mundo pueda entender la película.
- Talleres para los inmigrantes sin idioma (acogida).

DERECHO DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES A SER ESCUCHADOS Y A PARTICIPAR EN LOS ASUNTOS QUE LES AFECTAN

Carencias detectadas:

- Muchas veces los chicos y chicas no son escuchados en los asuntos que les afectan.
- En las escuelas, a menudo no se valora la opinión de los niños y los adolescentes. Ejemplo: en las sanciones escolares, los castigos son muy duros y no respetan los horarios de los niños.
- En caso de divorcio, en ocasiones, los niños son manipulados por sus padres.
- A menudo los barrios no están pensados para que los niños puedan jugar.

Propuestas:

- Consultar a los alumnos a la hora de decidir salidas o actividades y llegar a un acuerdo.
- Cuando se construyan plazas u obras públicas debería pensarse en los intereses de los niños.
- En una situación de separación, cabría la necesidad valorar mucho más la opinión de los niños, ya que son los más afectados por las separaciones de los padres.

- Es necesario que los chicos y chicas sean escuchados por el Parlamento en el procedimiento de elaboración de las leyes que les afectan.
- En caso de divorcio, en el juicio, los chicos y chicas deberían quedarse con un profesional y en una sala aparte.

DERECHO DE LOS NIÑOS Y LOS ADOLESCENTES A SER TRATADOS EN IGUALDAD DE CONDICIONES Y A NO SER DISCRIMINADOS POR RAZÓN DE SEXO

Problemas detectados:

- En el mundo laboral, generalmente, las mujeres cobran menos y, en ocasiones, son discriminadas a la hora de conseguir trabajo.
- A pesar de que la escuela es uno de los ámbitos más igualitarios, el género es un factor que aún tiene mucho peso en la elección de los itinerarios educativos y formativos. Por otra parte, en el caso de las sanciones, se perciben diferencias en función de si quien realiza la acción es un chico o una chica.

Propuestas:

- Actividades mixtas en las escuelas.
- En los altos cargos, la obligación de que haya 50% chicos y 50% chicas.
- Intentar romper los tópicos de género inculcando a los niños y niñas que no deben dejarse llevar por la sociedad a la hora de elegir los itinerarios educativos y formativos.
- Elaborar una tabla de castigos igualitarios para todo el mundo, en función de la gravedad de los actos.

Estas propuestas se presentaron y discutieron en la sesión mantenida en la Comisión de Infancia del Parlamento de Cataluña el día 30 de mayo de 2012.

2. RED EUROPEA DE DEFENSORES PARA LA INFANCIA (ENOC)

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.

Este año la Asamblea General de ENOC se celebró los días 10 a 12 de octubre de 2012 en Nicosia (Chipre) con el título Delincuencia Juvenil, Justicia Adaptada a los Niños (Child Friendly Justice), Estructuras y Procesos para la Prevención e Intervención. Asistieron la adjunta al Síndic para la defensa de los derechos de los niños y los adolescentes, M. Jesús Larios, y la asesora del Área de Infancia, Anna Piferrer.

Sobre estos ámbitos, se impartieron conferencias de expertos. En concreto, intervino la magistrada Renate Winter, presidenta de la Asociación Internacional de Jueces y Magistrados de Juventud y Familia, y Kirsten Sandberg, miembro del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas.

Durante la reunión, pudieron analizarse los contenidos presentados por estos expertos, así como cuestiones relativas a esta materia.

Fruto del trabajo de este encuentro, la Asamblea General de ENOC aprobó la Declaración sobre los derechos de los niños y adolescentes en conflicto con la ley (Statement on the rights of children in conflict with the law) y la Declaración sobre los niños y adolescentes en acogida residencial (Statement on children in institutional care).

Finalmente, fue escogido un nuevo presidente de la Junta de ENOC, Bernard de Vos, (delegado general de los derechos del niño) de la región valona de Bélgica.

3. ACTIVIDADES DE DIFUSIÓN

3.1. Sesiones formativas a la sede del Síndic

El Síndic lleva a cabo una importante tarea de difusión entre los centros educativos por medio de las sesiones informativas con los centros que visitan la sede de la institución. Los objetivos de estas sesiones son que los niños y los jóvenes conozcan los derechos de los niños y la Convención sobre los derechos del niño de las Naciones Unidas y que se familiaricen con los mecanismos de defensa de sus derechos, como por ejemplo el Síndic de Agravios de Catalunya.

Los centros que han visitado la institución durante el curso 2011/2012 han sido:

Fecha visita	Nombre escuela / centro / institución	Población
13/10/2011	IES Lluïsa Cura	Barcelona
25/10/2011	Escuela Fàsia Eixample	Barcelona
26/10/2011	IES Lluïsa Cura	Barcelona
09/11/2011	Escuela Sant Jordi	Maçanet de la Selva
11/11/2011	Escuela Agua-marina	Barcelona
21/03/2012	Escuela Les Sabines	Cervera
20/04/2012	Escuela Pedralta	Santa Cristina d'Aro
24/04/2012	INS Baix Empordà	Palafrugell
07/05/2012	SES Bisaura	Sant Quirze de Besora
11/05/2012	Escuela Vora del Mar	Cubelles
11/06/2012	Escola Municipal de Treball	Granollers
12/06/2012	Escola Municipal de Treball	Granollers
14/06/2012	Escuela Serra	Sabadell
05/10/2012	UEC Cruïlla	Barcelona
31/10/2012	Escuela Arrels	Solsona
18/12/2012	Instituto Julio Antonio	Móra d'Ebre

3.2. Día Universal de los Derechos de los Niños

El Día Universal de los Derechos de los Niños se celebra cada año el 20 de noviembre en conmemoración de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por las Naciones Unidas en el año 1989.

El sábado 17 de noviembre de 2012, con ocasión de esta conmemoración, se celebró la Fiesta de la Infancia, un acontecimiento lúdico y de sensibilización en el que se invita a todos los niños y niñas y a sus familias a conocer los derechos de los niños. Durante todo la mañana se organizaron talleres relacionados con el circo, a partir de cuatro espacios centrados en cuatro grandes grupos de derechos: prevención, provisión, protección y participación.

La Fiesta de la Infancia es una iniciativa de la Red de los Derechos de los Niños de Barcelona. El Síndic de Greuges colabora con esta red en los trabajos previos de organización de la fiesta y participó, conjuntamente con la Síndica de Barcelona, en la prueba de la queja, una de las actividades de la fiesta diseñada con el objetivo de que los niños aprendiesen a defender sus derechos.

4. VISITAS A CENTROS EDUCATIVOS PARA NIÑOS Y JÓVENES

El Síndic ha visitado diversos centros educativos para niños y jóvenes:

Centro de acogida	CA Estrep CA Llar La Llum CA Residencia Juvenil de Manresa CA El Castell CA Maspins
Centro de desarrollo infantil y atención precoz	CDIAP Fundació Oreig
Centro educativo	CE Montilivi CE Tíl·lers CE Can Lluçà
Centro educación especial	Patronato Joan Sellas Cardelús
Centros residenciales de acción educativa	CRAE Fundació Mare de Déu de Fátima CRAE Can Rubió CRAE Les Vinyes CRAE Fluvà CRAE Elima CRAE Lo Carrilet CRAE Pere IV
Centro terapéutico	CT Masia Font Fregona
Centro de Salud Mental Infantil y Juvenil	CSMIJ Fundació Nou Barris
Centro Unidad de Crisis de Adolescentes	Centro UCA Bentio Menni
Equipo de atención a la infancia y la adolescencia	EAIA Baix Empordà EAIA Sabadell
Escuelas	Colegio Mare de Déu del Roser CEIP El Corb
Servicio técnico de punto de encuentro	Servicio Técnico Punto de Encuentro de Tortosa

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

