

INFORME SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO

25 AÑOS DE LA CONVEN-
CIÓN: PRINCIPALES RETOS
PENDIENTES

NOVIEMBRE 2014

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LAS
PERSONES

INFORME SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO

25 AÑOS DE LA CONVENCIÓN:
PRINCIPALES RETOS
PENDIENTES

NOVIEMBRE 2014

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya

1ª edición: Noviembre de 2014

Informe sobre los derechos del niño. Noviembre 2014

ISSN: 2014-7899

Maquetación: Síndic de Greuges

Impreso sobre papel ecológico

Diseño original: America Sanchez

Foto portada: © Jordi Soteras

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN: LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS Y LA CONSIDERACIÓN DE SU INTERÉS PRIMORDIAL	7
1. DERECHO A SER ESCUCHADO: CARENCIAS EN LA ESCUCHA EFECTIVA DE LOS NIÑOS	9
FOCOS	
1. El papel del educador social en el ejercicio del derecho de escucha y la defensa de los derechos del niño	
2. Los déficits en la intervención ante las denuncias por maltrato formuladas por adolescentes	
2. DERECHO DEL NIÑO PRIVADO DE SU ENTORNO FAMILIAR A UN RECURSO ALTERNATIVO: INADECUACIÓN DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN A LAS NECESIDADES DE LOS NIÑOS	17
FOCOS	
1. El ingreso y la residencia de bebés en centros de protección	
2. El derecho del niño a un buen traslado de núcleo familiar	
3. El derecho de los niños a tener relación y contacto regular con los padres	
3. DERECHO A LA PROTECCIÓN FRENTE A TODA FORMA DE MALTRATO: INVISIBILIDAD DEL MALTRATO	33
FOCOS	
1. Las carencias en la detección e intervención en el acoso escolar	
2. La detección de situaciones de maltrato psicológico y emocional de niños y adolescentes en medio de la relación altamente conflictiva de sus padres	
4. DERECHOS DE LOS NIÑOS CON DISCAPACIDAD A LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES: DÉFICITS EN LA INCLUSIÓN	43
FOCOS	
1. La asignación de horas de monitores en los centros ordinarios para la escolarización inclusiva	
2. El coste del comedor escolar para los menores con discapacidad escolarizados en centros ordinarios	
3. Los déficits del sistema de atención al menor en situación de dependencia	
5. DERECHO AL NIVEL DE SALUD MÁS ALTO POSIBLE: CARENCIAS EN LA GARANTÍA DEL DERECHO A LA SALUD MENTAL	53
FOCOS	
1. El protocolo para la prevención del suicidio	
6. DERECHO A UN NIVEL DE VIDA ADECUADO: POBREZA INFANTIL	61
FOCOS	
1. Los retrasos en el pago de las prestaciones por hijo a cargo	
2. El acceso de los niños a servicios o cuotas en función del cumplimiento de determinadas obligaciones por parte de los progenitores	
7. DERECHO DEL NIÑO A QUE SUS PADRES RECIBAN AYUDA Y ASISTENCIA EN SU CRIANZA: CARENCIAS EN LAS POLÍTICAS DE ACOMPAÑAMIENTO FAMILIAR	69
FOCOS	
1. El efecto de la presión asistencial en las políticas locales de apoyo a la familia	

8. DERECHO A LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN EDUCACIÓN: FALTA DE EQUIDAD DEL SISTEMA EDUCATIVO	77
FOCOS	
1. El coste de las actividades complementarias en los centros concertados como factor de desigualdad	
9. DERECHO A LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN EDUCACIÓN: ESCOLARIZACIÓN DESEQUILIBRADA DEL ALUMNADO	83
FOCOS	
1. Los límites de la autonomía pedagógica de centros: la orientación de los proyectos educativos de centro a una determinada tipología de alumnado	
2. Los déficits en la determinación de la reserva de plazas para el alumnado con necesidades educativas específicas	
3. El abuso de las ampliaciones de ratio como medida de satisfacción de la demanda en el proceso de admisión de alumnado	
10. DERECHO AL OCIO EDUCATIVO: DESIGUALDADES EN EL ACCESO	93
FOCOS	
1. El Informe sobre el derecho al ocio educativo y a las salidas y colonias escolares	
11. CUADRO RESUMEN DEL SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES.	99
12. CONSEJO ASESOR JOVEN	113
13. ENOC	115

25 AÑOS DE LA CONVENCION: PRINCIPALES RETOS PENDIENTES

INTRODUCCIÓN

La Ley 14/2010, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, encomienda al Síndic la presentación de un informe en relación con la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y la legislación relativa a infancia y adolescencia. Este año este informe coincide con el XXV aniversario de la Convención, texto ratificado por España el 6 de noviembre de 1990 y que ha sido incorporado a la legislación estatal y catalana en las diferentes leyes que versan sobre los derechos de los niños.

La Convención sobre los Derechos del Niño es el marco del que deben partir todos los operadores jurídicos, las administraciones y los profesionales que actúan en relación con los niños, y este marco es el que el Síndic, desde la ratificación del Tratado, ha utilizado como prisma para desempeñar su función de defensa de los derechos de los niños.

Para respetar y aplicar la Convención, el Síndic parte de su principio principal y transversal, el interés superior del niño, que tiene una significación especial en la obligación de la Administración de asegurar que su acción está dirigida a garantizar este interés primordial del niño, dándole prioridad y construyendo una sociedad que responda a todas sus necesidades.

La complejidad del principio ha derivado en una observación general específica del Comité de los Derechos del Niño, núm. 14 (2013). Esta observación lo define como derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial. Por lo tanto, se configura como un derecho sustantivo, de aplicación directa e invocable ante los tribunales. Además, también se configura como un principio de eficacia interpretativa y una norma de procedimiento, de forma que siempre y cuando se deba tomar una decisión que afecte a un niño o a niños en general debe ser tenido en cuenta.

El concepto de máxima prioridad del interés del niño tiene una importancia especial a la hora de tomar decisiones en ámbitos o situaciones que no están establecidos concretamente en la Convención, y hace una especial referencia a los niños que no viven con sus padres y que están bajo la tutela de la Administración, y a los hijos de progenitores en separación contenciosa, entre otros. La relevancia del artículo radica sobre todo en el

hecho de que obliga a los estados a tomar una actitud activa en la atención y protección de los niños y a regular los servicios y recursos que los atienden.

En cuanto a la jurisprudencia española, los tribunales no han sido precisos en relación con la aplicación de este principio. Sí que cabe destacar que el Tribunal Supremo (STS de 17 de septiembre de 1996) considera que este principio vincula a jueces y tribunales, a todos los poderes públicos, y a los padres y resto de ciudadanos. Desde el punto de vista jurídico, se trata de un concepto jurídico indeterminado que necesita ser concretado en cada situación específica.

Cabe remarcar que, si bien es positivo que se considere vinculante, hasta ahora no ha sido reconocido internamente como derecho sustantivo, carencia que podría cubrir la reforma de la Ley Orgánica de Protección del Menor, que proclama el interés superior del menor como derecho (en la línea de la doctrina del Comité), como principio general y también como norma de procedimiento, de forma que si el actual anteproyecto se acaba aprobando con esta redacción habrá supuesto una mejora en su conceptualización.

El Comité sobre los Derechos del Niño destaca como primer elemento para evaluar y determinar el interés superior del niño escuchar su opinión en las decisiones que le afectan. También ha recomendado que el interés superior del niño se incluya en los planes nacionales, en las políticas de infancia, en los trabajos parlamentarios, en la acción de la Administración y, asimismo, hace una especial referencia a los presupuestos en políticas sociales.

Este informe recoge los principales temas que el Síndic ha analizado y supervisado en defensa de los derechos de los niños para poner de manifiesto, ante las instituciones y la sociedad, los ámbitos en que aún es necesario avanzar para la consecución de estos derechos porque no se están protegiendo o garantizando adecuadamente e incluso porque en ocasiones se están vulnerando.

Cada uno de los ámbitos apuntados también incluye los análisis específicos sobre los temas trabajados en profundidad durante el último año, cumpliendo con los contenidos del informe anual.

1. DERECHO A SER ESCUCHADO: CARENCIAS EN LA ESCUCHA EFECTIVA DE LOS NIÑOS

La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño reconoce el derecho del niño o adolescente a manifestar sus opiniones en los asuntos que le puedan afectar y, especialmente, el derecho a ser escuchado en cualquier procedimiento judicial o administrativo que le afecte. Este derecho también es una obligación de los poderes públicos, que en todo momento deben garantizarlo como elemento indispensable para determinar el interés superior del niño (art. 3) y garantizar el máximo respeto a sus derechos.

El derecho a ser escuchado debe ir más allá de la expresión verbal de la voluntad y las opiniones del niño y de que éstas sean tenidas en cuenta. La escucha debe entenderse en un sentido mucho más amplio, teniendo en cuenta las necesidades y demandas verbales y no verbales de los niños, y los signos físicos o psíquicos que éstos puedan presentar en cualquier situación.

El ordenamiento jurídico catalán, tanto en leyes integrales como en la Ley 14/2010, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, o en normas sectoriales en el ámbito educativo o de la protección, a todos los efectos, ha recogido este derecho.

Así, la Ley 14/2010 incorpora en su capítulo II, como principio rector, “el derecho de los niños y adolescentes, de acuerdo con sus capacidades evolutivas y con las competencias alcanzadas, y en cualquier caso a partir de los doce años, deben ser escuchados tanto en el ámbito familiar, escolar y social como en los procedimientos administrativos o judiciales en los que se encuentren directamente implicados y que conduzcan a una decisión que afecte a su entorno personal, familiar, social o patrimonial”. La Ley reconoce este derecho a todos los niños y, en cualquier caso, a partir de los doce años. Esta previsión debe interpretarse en sentido amplio, de forma que siempre y cuando sea posible y no afecte a su interés superior, el niño debe ser escuchado.

La regla general debe ser la escucha, y la excepción deberá ser motivada. Dicho de otra forma, los estados deben presuponer que el niño tiene capacidad para formarse sus propias opiniones y reconocer que tiene derecho a expresarlas. No corresponde al niño probar primero que tiene esta capacidad.¹ Además, esta opinión debe expresarse libremente, sin que sea manipulado ni esté sujeto a influencia o presión indebida.

Por otra parte, se han adoptado algunas medidas que tienen la finalidad de dar cumplimiento a estas previsiones, como la creación del Consejo Nacional de los Niños y los Adolescentes de Cataluña (CNIAC) y los consejos de participación territorial y nacional. En el ámbito de la protección, la Carta de los Derechos y Deberes de los niños, niñas y adolescentes que viven en centros, recoge, entre otros, el derecho de los niños y adolescentes a quejarse y a presentar reclamaciones, sugerencias y peticiones, y los mecanismos para hacerlo efectivo.

Sin embargo, los niños y adolescentes en Cataluña continúan sufriendo carencias importantes en el derecho a ser escuchados en los ámbitos de su vida cotidiana, como en el ámbito escolar, el de la protección o en el ámbito judicial, entre otros. En definitiva, si bien formalmente (a pesar de que con insuficiencias) las normas reconocen la obligación de escuchar al niño, en general, los servicios que atienden a los niños no han interiorizado el cambio de paradigma que implica la Convención:²

- En cualquier decisión que se adopte debe tenerse en cuenta el interés superior del niño como consideración primordial para cualquier decisión que le afecte (art.3).
- Para determinar este interés superior, lo primero que debe hacerse es escuchar al niño en todas las decisiones.

Este nuevo paradigma supone establecer nuevas relaciones entre adultos y niños. Sin embargo, a menudo se toman decisiones (no siempre teniendo el interés superior del niño como consideración primordial) sin escuchar al niño.

¹ Observación general 12 (2009). El derecho del niño a ser escuchado. Comité de los Derechos del Niño, 51. Periodo de sesiones, III.A.1

² Observación general 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3.1), 62 periodo de sesiones.

Para que ello sea posible, el Comité considera que deben adoptarse cinco medidas para garantizar este derecho:³

- Los responsables de escuchar al niño deben asegurar que esté informado sobre el derecho a expresar su opinión y también sobre los efectos de sus opiniones.
- Debe escucharse al niño en un contexto propicio que inspire confianza.
- Debe poder evaluarse la capacidad del niño para formarse un juicio propio (deben establecerse buenas prácticas para poder hacerlo) y, en el supuesto de que sea capaz, las decisiones deben tener en cuenta las opiniones del niño como factor destacado en la resolución de la cuestión.
- El encargado de adoptar decisiones debe informar al niño del resultado del proceso y de cómo se han tenido en cuenta sus opiniones. Los niños deben tener garantizado por ley procedimientos de denuncia y vías de recurso, deben poder dirigirse a un defensor o a una persona con funciones análogas en todas las instituciones dedicadas a los niños.
- El derecho del niño a ser escuchado debe observarse en los diferentes ámbitos donde crece, se desarrolla y aprende. La recomendación número 13 hace un especial énfasis en el ámbito familiar, y establece obligaciones específicas de las administraciones para formar a padres, tutores y educadores. En relación con las medidas de acogida destaca el derecho del niño a expresar su opinión y que sea tenida en cuenta en caso de recursos institucionalizados.

En concreto, la observación pone énfasis en la necesidad de que el niño disponga de información de la medida de acogida y de que sea escuchado a la hora de establecer los servicios de protección. Específicamente, en este ámbito, se dispone que el defensor del niño o una inspección específica pueda escuchar las opiniones del niño para determinar en qué medida se le escucha y se tienen en cuenta sus opiniones. En lo que concierne al ámbito de la educación, el Comité considera fundamental el derecho

del niño a ser escuchado y observa con preocupación el autoritarismo, la discriminación, la falta de respeto y la violencia continuada en muchas escuelas del mundo. En este sentido, recomienda que en todos los entornos docentes se promueva el papel activo del niño en un entorno de aprendizaje participativo, de forma que se tengan en cuenta las opiniones de niños y padres en el diseño de los planes de estudio y programas escolares, que el clima social estimule la cooperación y el apoyo mutuo, que se elimine la discriminación, que se prevenga el acoso y que se eliminen las medidas disciplinarias en las que no se respete el derecho del niño a ser escuchado.

De la experiencia del Síndic, se desprende que el derecho a ser escuchado no está presente en la mayoría de los ámbitos públicos en los que debe aplicarse.

A continuación, se exponen algunos de los ámbitos principales:

En el ámbito escolar, el Síndic ha observado déficits importantes en la garantía del derecho del niño a ser escuchado. En primer lugar, decisiones que afectan a los niños de forma especialmente intensa, como las relativas al derecho a ser escolarizados de forma inclusiva, se adoptan sin haber escuchado ni tenido en cuenta la opinión del niño afectado. A menudo también se vulnera el derecho de los niños a ser escuchados en casos de conflictos escolares entre iguales o entre profesores y alumnos o cuando se les impone una sanción. Por otra parte, más allá de las situaciones que afectan directamente a un niño en concreto, en general la participación de los alumnos en la programación de actividades de ocio y actividades formativas es claramente insuficiente.

También se detectan déficits a la hora de escuchar a los niños en procedimientos judiciales relacionados con conflictos familiares, sobre todo en el caso de separaciones y divorcios conflictivos, en que a menudo niños que se ven claramente afectados por las decisiones de los tribunales (custodia o régimen de visitas) no son debidamente escuchados ni se tienen en cuenta sus opiniones.

³ Observación general 14 (cit), III, A.2

Asimismo, en el ámbito de protección de la infancia, es frecuente que se adopten medidas de protección sin que el niño conozca suficientemente su alcance, sin que se le escuche ni se tenga en cuenta su opinión.

Por otra parte, el Síndic ha observado, a través de las quejas, las visitas a los centros y los cuestionarios que los niños y adolescentes en el sistema de protección no siempre tienen a

su alcance un procedimiento que les garantice el acceso efectivo y en condiciones adecuadas a la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia (DGAIA) o a otros organismos de supervisión como el Síndic de Greuges o la Fiscalía. Hay centros (más de la mitad) que manifiestan que estos procedimientos no están escritos y que no disponen de un protocolo para que los niños y adolescentes puedan presentar quejas.

RECOMENDACIONES

- Los poderes públicos deben promover una participación más activa de los niños y adolescentes y deben adoptar las medidas necesarias para eliminar los obstáculos que dificultan el derecho de los niños y adolescentes a ser escuchados en todas las decisiones que les afecten, teniendo en cuenta la Observación general núm. 12 del Comité de los Derechos del Niño (derecho a ser escuchado).
- Los profesionales que trabajan con los niños deben tener la máxima preparación para que de forma efectiva se escuche al niño o adolescente, directa e indirectamente, y de forma adecuada a las características del niño. La escucha debe ser el primer elemento para determinar cuál es el interés superior del niño en toda decisión que le afecte.
- El profesional que adopte una decisión sobre el niño debe informar del resultado del proceso y de cómo se han tenido en cuenta sus opiniones en la toma de decisiones o, en caso contrario, debe explicar de forma motivada por qué no se han tenido en cuenta o se han tenido en cuenta parcialmente.
- El niño o adolescente debe ser escuchado en todas las decisiones escolares, tanto en lo que concierne a la escolarización como a los procedimientos sancionadores o a los conflictos escolares.
- En caso de procesos judiciales de separación o divorcio, debe facilitarse a los niños y adolescentes la información sobre las posibles decisiones judiciales que pueden adoptarse y sus consecuencias y, asimismo, garantizarles el derecho a ser escuchados y a expresar las opiniones libremente y a que éstas se tengan en cuenta.
- Los niños deben tener garantizados por ley procedimientos de queja y vías de recurso, deben poder dirigirse a un defensor o a una persona con funciones análogas en todas las instituciones dedicadas a los niños. Este derecho debe estar especialmente garantizado en situaciones de vulnerabilidad, como en el caso de los niños en el sistema de protección, y en condiciones de seguridad y confortabilidad para los niños, sin la intervención de los centros o de los acogedores.
- Debe favorecerse la divulgación de los derechos de los niños para que sean conocidos por la población general y los propios niños considerados como sujetos activos.

FOGO 1

El papel del educador social en el ejercicio del derecho de escucha y la defensa de los derechos del niño

El educador social es un profesional que lleva a cabo una intervención socioeducativa, en este caso con niños y sus contextos, con la finalidad de que logren un pleno desarrollo personal y social y participen de forma responsable en los diferentes ámbitos sociales y comunitarios.

Esta función, por lo tanto, siempre debe estar orientada a buscar y a proteger el interés superior de los niños a los que atiende, finalidad que deben perseguir a su vez también todas las actuaciones que conciernen al niño y que llevan a cabo los poderes públicos, de acuerdo con el artículo 3 de la Convención de las Naciones Unidas sobre Derechos del Niño.

En este sentido, las funciones del educador y de la Administración, especialmente cuando esta última ejerce la protección de un niño en situación de desamparo, deben confluir. Sin embargo, hay casos de los que el Síndic tiene constancia que estas funciones, lejos de confluir, aparentemente entran en conflicto.

Los educadores sociales como referentes, confidentes, testimonios y actores de la acción educativa que se ofrece en los centros de protección actualmente existentes en Cataluña a menudo son la voz del niño, que no dispone de las herramientas ni de los recursos para hacer llegar sus quejas y sugerencias al tutor, al director del centro, a la DGAIA o al propio Síndic. Son estos educadores quienes pueden denunciar y denuncian situaciones de posible mala praxis e incluso de maltratos a los niños con los que trabajan.

El propio código deontológico de la educadora y educador social aprobado por la Asociación Estatal de Entidades de Educación Social (ASEDES) en el año 2006 prevé que el educador informe al equipo o institución sobre las irregularidades cometidas por algún miembro del equipo cuando perjudiquen la dignidad y el respeto de las personas en su ejercicio profesional, y también que informe al colegio profesional sobre las irregularidades cometidas por la institución donde realiza su trabajo (artículos 21 y 23).

Asimismo, los estándares de calidad en acogimiento residencial (EQUAR) promovidos y publicados por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad recogen en el estándar 8, de seguridad y protección, la función de abogacía social, y especifican que los profesionales que trabajan con la infancia deben desarrollar un compromiso personal para la defensa de los derechos de los niños y jóvenes que atienden y que el equipo profesional del centro asume una implicación personal en la defensa de los derechos e intereses de los jóvenes ante cualquier situación injusta.

El deber de control y protección contra cualquier tipo de maltrato al niño que ejerce la Administración debe ser igualmente estricto tanto en relación con los centros públicos como con los concertados.

Y, en esta cuestión, a los educadores, como profesionales que tienen la misión de velar por la garantía de los derechos y por el cumplimiento de los deberes de los niños con los que trabajan, también hay que reconocerles esta función de control y garantía.

Por ello, el artículo 100 de la Ley 14/2010 prevé que los ciudadanos que tienen conocimiento de la situación de riesgo o desamparo en la que se encuentra un niño o adolescente tienen el deber de comunicarlo a los servicios sociales básicos, especializados o al departamento competente en materia de protección de los niños y adolescentes, lo antes posible, para que tengan conocimiento de ello y la Administración debe garantizar la confidencialidad de la identidad de la persona que efectúa esta comunicación.

Contrariamente, los educadores que denuncian situaciones en que consideran que han existido irregularidades en la actuación por parte de equipos directivos de determinados centros que pueden haber afectado y vulnerado derechos de los niños pueden sufrir consecuencias laborales como el despido.

Esta situación puede entenderse en un contexto en que los intereses de los educadores y el de las entidades que rigen los centros a los que se encomienda la atención de los niños no confluyen en la persecución del interés superior del niño.

Sin entrar a valorar si la denuncia del educador puede dar lugar a la detección de irregularidades o si, por contra, se acaba resolviendo que la actuación realizada en el centro denunciado ha sido adecuada y la denuncia no fundamentada, su acción de denuncia en sí debería estar protegida laboralmente, como lo está ante los tribunales la represalia frente a los actos de un trabajador por el hecho de ejercer sus derechos de reclamación contra la empresa para la que trabaja, ya que los intereses que deben protegerse son superiores: la garantía de los derechos de los niños.

Extensa jurisprudencia del Tribunal Supremo y también del Tribunal Constitucional (STC 10/2011 y 55/2004, entre otros) ha entendido que la garantía de indemnidad, como tutela vertebrada por el ordenamiento jurídico tendente a proteger al accionante de derechos laborales o funcionariales de toda empresa o Administración por el mero hecho de haber pretendido acceder a los tribunales para la defensa de sus derechos, está integrada dentro del artículo 24 de la Constitución española y forma parte del derecho a la tutela judicial efectiva.

En este sentido, declara nulo aquel despido o actuación de la empresa o administración encaminada a represaliar la reclamación de un derecho realizada por un trabajador, sea pertinente y ajustada a derecho o no la pretensión inicial del trabajador.

En el mismo sentido, de acuerdo con el interés superior del niño, la función del educador como garante de los derechos de los niños residentes en centros bajo la tutela de la Administración, debería estar protegida en esta acción de denuncia, independientemente del resultado final de las actuaciones de investigación que se desprendan.

RECOMENDACIONES

- Proteger la situación jurídica del educador para que pueda llevar a cabo su labor de proteger el interés superior de los niños con los que trabaja.
- Fomentar la escucha del educador por parte de la DGAIA en su función de supervisión de los centros de protección.

FOCO 2

Déficits en la intervención ante las denuncias por maltrato formuladas por adolescentes

La protección de niños y adolescentes contra las situaciones de violencia requiere, entre otras medidas, el establecimiento de canales específicos a los que puedan dirigirse de forma confidencial y segura para comunicar las situaciones de maltrato o de trato inadecuado que les afecten.

La Convención obliga a los estados a establecer programas para detectar los maltratos y para que sean investigados por profesionales especializados, y el Estudio de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños (A/61/299) recomendaba que se estableciesen mecanismos seguros, bien publicitados, confidenciales y accesibles para los niños y otras personas pudieran denunciar la violencia.

En Cataluña el teléfono Infancia Responde es un servicio de atención telefónica para la prevención y detección de los maltratos a niños y adolescentes.

Sin embargo, el Síndic ha recibido quejas que han puesto de manifiesto la existencia de déficits en la respuesta que han recibido de este servicio, así como de otras instituciones del sistema de protección, adolescentes que habían denunciado la situación de desamparo en la que se encontraban.

Así, el Síndic ha observado con preocupación que en tres quejas recibidas los adolescentes relataban situaciones que la Ley 14/2010 considera como desamparo, como el abandono por parte de los progenitores en uno de los casos y la existencia de maltratos físicos o psíquicos en los otros dos. En dos de ellos, además, existían antecedentes de intervenciones por causa de maltratos en el núcleo familiar (en un caso el Síndic ya había solicitado una intervención inmediata del equipo de atención a la infancia y adolescencia competente). A pesar de ello, se orientó a los chicos hacia a los servicios sociales. En el tercer caso, los servicios de protección habían derivado la intervención al ayuntamiento competente porque, pese al relato de maltrato físico del adolescente, no había evidencia de lesiones físicas.

Una vez comunicados estos casos a la Administración, en dos de ellos se confirmó la existencia de una situación de desamparo y se asignó a los adolescentes un recurso alternativo a la familia de forma inmediata.

En un tercer caso, la comprobación efectuada a instancia del Síndic no confirmó la situación de desamparo. A pesar de ello, el Síndic consideró que la intervención de los servicios de protección podía vulnerar los derechos del adolescente, ya que se solicitó la presencia de la Policía en el domicilio, por lo que no se cumplió con la garantía de confidencialidad ni el requisito de que los profesionales tengan formación específica en situaciones de riesgo y maltrato infantil.

RECOMENDACIONES

- Los profesionales que atienden a niños y jóvenes deben tener formación especializada sobre indicadores de riesgo y de maltrato y sobre derechos de los niños. Asimismo, la actuación de estos profesionales y el funcionamiento de los servicios de protección debe ser objeto de una supervisión adecuada por parte de la Administración.
- Debe garantizarse que los niños y adolescentes puedan ser escuchados en condiciones adecuadas, de forma confidencial, accesible y segura. El derecho de los niños y adolescentes a ser protegidos de las situaciones de violencia lleva implícito el derecho de éstos a ser escuchados y a que se tengan en cuenta sus manifestaciones, que deberían ser comprobadas por profesionales con formación especializada.

2. DERECHO DEL NIÑO PRIVADO DE SU ENTORNO FAMILIAR A UN RECURSO ALTERNATIVO: INADECUACIÓN DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN A LAS NECESIDADES DE LOS NIÑOS

El artículo 20 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño establece que los niños privados temporal o permanentemente de su entorno familiar tienen derecho a la protección y ayuda especiales del estado y que los estados deben asegurar una atención alternativa a estos niños. La aplicación de medidas de protección a los niños y adolescentes que no pueden vivir en su núcleo familiar debe garantizar, además, el resto de derechos que les reconoce la Convención, especialmente el derecho a ser escuchados (art. 12), el derecho a que la medida adoptada se revise periódicamente (art. 25) y el derecho a que su interés sea la consideración primordial en su aplicación (art. 3).

En Cataluña, la Ley 14/2010, sobre los derechos y las oportunidades en la infancia y adolescencia, establece cuáles son las medidas de protec-

ción de los niños y adolescentes desamparados (acogimiento familiar simple, permanente, en unidad convivencial de acción educativa, en centro o preadoptivo, así como otras medidas) y establece que siempre y cuando sea posible las medidas de acogida tienen preferencia respecto a las que comportan el internamiento del niño en un centro. Esta preferencia deriva de la propia Convención sobre los Derechos del Niño, que al enumerar los recursos alternativos a la familia menciona el acogimiento en instituciones en último término (por detrás del acogimiento en familia) sólo en el supuesto de que sea necesario.

El carácter prioritario que establece la Ley del acogimiento familiar, sin embargo, no se corresponde con la realidad del sistema de protección, dado el bajo peso que esta medida de protección tiene en Cataluña y por la tendencia creciente que ha experimentado en la última década el acogimiento residencial, con un incremento de los niños acogidos en centros residenciales, tanto en valores absolutos como en valores relativos. En relación con el año 2002, actualmente se atienden, proporcionalmente, a más niños en el ámbito residencial que en acogimiento familiar, del 30,8% al 38,3% (ver la tabla 1).

Tabla 1. Evolución de la acogida familiar y residencial en Cataluña (2002-2014)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Niños en centro residencial	1.813	1.822	1.868	2.101	2.396	2.456	2.516	2.621	2.749	2.701	2.764	2.706	2.720
%	30,8	29,8	30,5	32,3	34,1	33,6	33,8	33,4	34,4	37,4	39,3	38,2	38,5
Niños acogidos en familia ajena	467	514	538	589	635	669	704	801	885	924	958	966	956
%	7,9	8,4	8,8	9,1	9	9,1	9,4	10,2	11,1	12,8	13,6	13,7	13,5
Niños acogidos en familia extensa	2.264	2.392	2.322	2.307	2.355	2.482	2.477	2.627	2.773	2.944	2.464	2.467	2.468
%	38,5	39,1	37,9	35,5	33,6	33,9	33,2	33,5	34,7	40,8	35,0	34,9	35,0
Otros	1.337	1.391	1.400	1.501	1.632	1.706	1.753	1.796	1.578	648	854	927	912
%	22,7	22,7	22,8	23,1	23,3	23,3	23,5	22,9	19,8	9,0	12,1	13,2	12,9
Niños en protección por la DGAIA	5.881	6.119	6.128	6.498	7.018	7.313	7.450	7.845	7.985	7.217	7.040	7.076	7.056
%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Departamento de Bienestar Social y Familia.

Nota: los datos corresponden al mes diciembre, a excepción del año 2013, que son del mes de septiembre. En relación con el acogimiento en familia extensa, cabe tener presente que en el año 2012 se produce un cambio de serie debido a la modificación de los sistemas de información de la DGAIA (en los datos anteriores al año 2012 había casos duplicados). La categoría "Otros" incorpora a los niños en acogimiento preadoptivo, los niños atendidos en la propia familia (categoría que, con la entrada en vigor de la Ley 14/2010 desaparece) y los jóvenes con medidas correspondientes a expedientes asistenciales.

Los datos disponibles ponen de manifiesto que una parte de los niños y adolescentes dentro del sistema de protección no tienen asignado el recurso alternativo a la familia más adecuado a sus necesidades, si se considera como tal el propuesto por el equipo técnico que ha elaborado el estudio y la propuesta respecto a su situación.

En este sentido, las carencias afectan, por una parte, a la asignación de familias acogedoras, lo que conlleva que niños con propuesta de acogida o que podrían estar acogidos mientras se elabora el estudio de su situación estén en centros; y, por otra parte, la asignación de plazas de centro residencial que se ajusten a las necesidades específicas de los niños y adolescentes.

Según los datos facilitados por los equipos de atención a la infancia y adolescencia (EAIA) en el año 2013, cerca del 6% de los niños con propuesta de medida (como mínimo 314 niños tutelados) tenía una medida adoptada que no coincidía con la propuesta elaborada por los EAIA (ver la tabla 2). Este dato es especialmente elevado en la provincia de Girona (13,2%). Según los datos disponibles, de estos niños con medida no coincidente con la propuesta, como mínimo 209 están en un CRAE en espera de una familia ajena y 22 más en espera de plaza en un CREI.

Los datos facilitados por los centros residenciales son bastante coincidentes con los de los EAIA y señalan, por ejemplo, que, en el año 2013, 244 niños estaban en CRAE pendientes de acogida familiar o que 23 más estaban en espera de un CREI. Más globalmente, estos datos ponen de manifiesto que una proporción muy significativa de niños residentes en centros está en espera de otro recurso de acogida residencial o familiar: están pendientes de otro recurso el 20,2% (349) de los niños residentes en CRAE, el 36,5% (195) de los niños residentes en centros de acogida, el 17,0% (16) de los niños residentes en CREI y el 9,3% (10) de los niños residentes en casas de niños. En total, 570 niños residentes en centros residenciales están pendientes de otro recurso,

de los cuales 349 están pendientes de un acogimiento familiar (ver la tabla 4).

Además, según los datos facilitados por los EAIA, hay alrededor de 250 niños pendientes de estudio, cifra que se aproxima a la "lista de espera" de los EAIA, y 300 niños más con propuesta pendiente de asignación, más de la mitad pendiente de una familia ajena (ver la tabla 3).

Debe tenerse en cuenta, además, que la falta de recursos adecuados también condiciona la formulación de propuestas de recurso por parte de los profesionales. Así, según reflejan los datos, en ocasiones el recurso asignado a los niños y adolescentes, a pesar de que se ajuste a la propuesta formalizada por los técnicos, no es el más adecuado para su interés porque los profesionales, conocedores de la insuficiencia de algunos recursos, elaboran la propuesta que puede resultar viable en vez de la que se podría considerar idónea y, por lo tanto, más ajustada a las necesidades de los niños.

Según los datos facilitados por los EAIA en el año 2013, un 4,9% de los niños con propuesta de medida protectora, que afecta como mínimo a 251 casos, tienen una propuesta elaborada por los EAIA que no es considerada idónea por estos mismos equipos técnicos (ver la tabla 2). Nuevamente, la provincia de Girona es la que presenta niveles más elevados de no-idoneidad de las propuestas (7,8% de los casos).

Cabe recordar que en el año 2009 el Síndic presentó el informe *La protección de la infancia en situación de alto riesgo social en Cataluña*. El informe contenía datos facilitados por los EAIA y los centros residenciales que evidenciaban una mejora en la prevalencia de la no coincidencia de la propuesta con la medida adoptada, que afectaba entonces aproximadamente al 20% de los casos, pero también datos de niveles similares de no idoneidad en la propuesta formulada por los EAIA, del 5%, y de niños en CRAE pendientes de algún otro recurso, del 24,5% (340).

Tabla 2. Niños atendidos por EAIA en función de la idoneidad de la medida protectora por ámbito territorial (2013)

	N	%	BCN ciudad	%	BCN comar- cas	%	Girona	%	Lleida	%	TGN	%	Terres de l'Ebre	%
Niños con propuesta de medida protectora	5.909	100,0	1.329	100,0	2.430	100,0	357	100,0	379	100,0	306	100,0	298	100,0
Propuesta idónea	4.848	95,1	1.271	95,6	2.284	94,0	329	92,2	370	97,6	304	99,3	290	97,3
Propuesta no idónea	251	4,9	58	4,4	146	6,0	28	7,8	9	2,4	2	0,7	8	2,7
Coincidencia de la propuesta con la medida adoptada	4.785	93,8	1.245	93,7	2.312	95,1	310	86,8	346	91,3	282	92,2	290	97,3
No coincidencia de la propuesta con la medida adoptada	314	6,2	84	6,3	118	4,9	47	13,2	33	8,7	24	7,8	8	2,7
CRAE en vez de familia ajena	209	-	55	-	82	-	27	-	23	-	20	-	2	-
CRAE en vez de CREI	22	-	10	-	6	-	6	-	-	-	-	-	-	-
Familia extensa en vez de CRAE	3	-	2	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Familia extensa en vez de familia ajena	3	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-
Otros	77	-	15	-	29	-	14	-	10	-	4	-	5	-

Fuente: elaboración propia a partir de datos facilitados por los EAIA.

Nota 1: los datos pueden contener información de casos duplicados entre EAIA.

Nota 2: la tabla no contiene los datos de los siguientes EAIA: Central Barcelona, Les Corts-Sant Gervasi-Sarrià, Badalona, Bages-Berguedà, Mataró, Terrassa, Vallès Occidental, La Selva, Segrià-La Noguera, Municipal Tarragona y Reus.

Tabla 3. Niños atendidos por EAIA en función del estado de la propuesta (2013)

	N	%
Niños atendidos por EAIA	12.584	100,0
Pendientes estudio	248	2,0
En estudio	2.350	18,7
Con propuesta de medida pendiente de aprobar	202	1,6
Con propuesta rechazada por la DGAIA	63	0,5
Con propuesta pendiente de asignación	301	2,4
Familia extensa	9	0,1
Familia ajena	151	1,2
Familia preadoptiva	35	0,3
CA	26	0,2
CRAE	52	0,4
CREI	22	0,2
Casas de niños	3	-
No consta	3	-
Con propuesta ya aplicada	6.850	54,4
Compromiso socioeducativo	1.526	12,1

Fuente: elaboración propia a partir de datos facilitados por los EAIA.

Nota 1: los datos pueden contener información de casos duplicados entre EAIA.

Nota 2: en el caso de los niños con propuesta pendiente de asignación, la tabla no contiene los datos de los siguientes EAIA: Bages-Berguedà, La Selva, Municipal Tarragona y Raval Sur.

Tabla 4. Niños residentes en centro pendientes de acceso a otros recursos (2013)

	CA	CRAE	CREI	Casas de niños
Niños pendientes de acceso a otro recurso	195	349	16	10
% sobre niños acogidos	36,5	20,2	17,0	9,3
Retorno familia	-	-	6	-
Acogimiento familiar (familia extensa)	25			
Acogimiento familiar (familia ajena)	44	244	4	4
Acogimiento preadoptivo	28			
CRAE	87	-	5	4
CREI		23	-	2
Otros	-	75	-	-
NS/NC	11	7	1	-

Fuente: elaboración propia a partir de datos facilitados por los centros.

Nota: los datos contienen la información facilitada por los centros de acogida, CREI y casas de niños existentes en Cataluña y también por un total de 95 CRAE.

Algunas de las condiciones estructurales del sistema protector que refuerzan esta inadecuación del recurso tienen que ver con:

- **La infrautilización del acogimiento de urgencia y diagnóstico**, recurso previsto en sustitución del ingreso en centro de acogida con la finalidad de ejercer la atención inmediata y transitoria de los niños y adolescentes desamparados, mientras se realiza el estudio y se determina la medida de protección más adecuada. En el año 2013, por ejemplo, sólo 58 niños fueron dados de alta en acogimiento familiar en urgencia y diagnóstico (ver la tabla 5).

La valoración de la existencia de este recurso es muy positiva desde la perspectiva de los derechos de los niños, ya que ofrece una alternativa al ingreso en centro para los recién nacidos y niños pequeños (la mayoría entre cero y tres años) que deben ser temporalmente separados de su familia mientras se realiza el estudio de su situación. Aun así, se trata de un recurso aún poco utilizado si se tienen en cuenta los datos obtenidos a partir de cuestionarios, que ponen de manifiesto la presencia significativa de recién nacidos y niños de hasta seis años en los centros de acogida. Dados los buenos resultados de este recurso, es difícil de entender que no se acabe de impulsar y que aún sea prácticamente testimonial.

Tabla 5. Evolución de las altas en acogimiento familiar en Cataluña (2009-2014)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Altas en acogimiento familiar	210	178	218	200	151	132
Urgencia y diagnóstico	84	65	85	94	58	55
Simple	6	10	23	26	44	43
Permanente	119	102	103	77	33	28
UCAE	1	1	7	3	16	6

Fuente: Departamento de Bienestar Social y Familia.

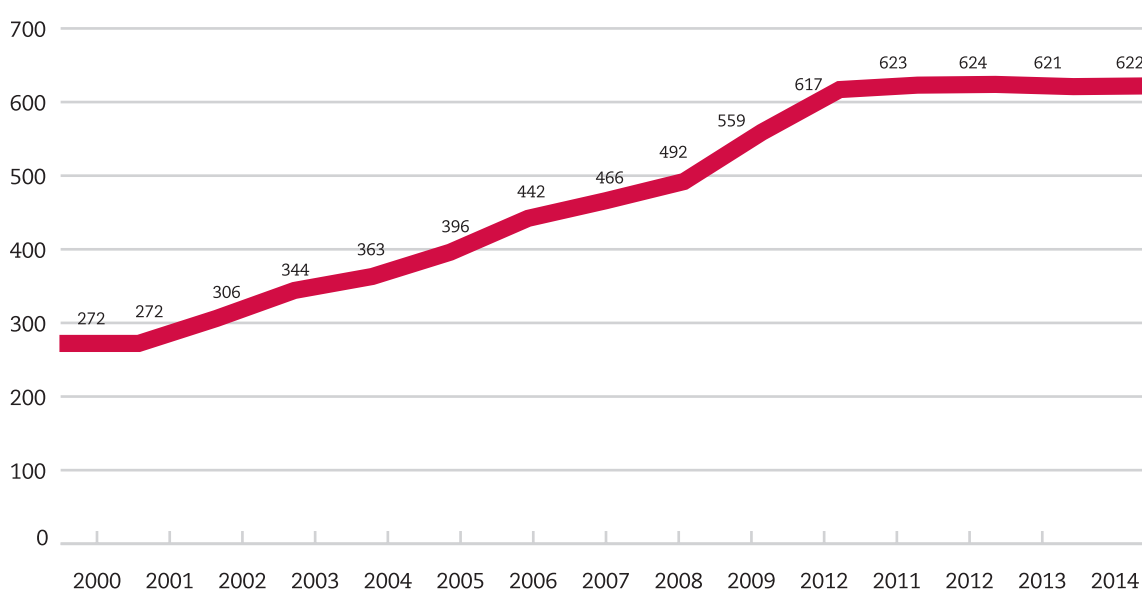
Nota: los datos corresponden al mes diciembre, a excepción del año 2013, que son del mes de septiembre.

• **La falta estructural de familias acogedoras**, que provoca que el acogimiento simple en familia ajena, pese a las previsiones normativas, se mantenga a lo largo del tiempo como una medida subsidiaria respecto del acogimiento en centro residencial.

Los datos facilitados por la DGAIA ponen de manifiesto que, si bien el conjunto de familias acogedoras se ha incrementado en la última década (de 272 familias acogedoras en el año 2000 a 621 en el año 2013, mes de septiembre), hecho que ha permitido reducir la ratio de

niños tutelados en el sistema de protección por familia acogedora (a pesar del incremento de niños dentro del sistema), hay numerosos niños pendientes de un acogimiento familiar simple. Según los datos facilitados por la DGAIA, en septiembre de 2013 había 287 niños, de 201 unidades familiares de procedencia, pendientes de un acogimiento familiar simple. La falta de disponibilidad del recurso provoca, entre otros, largos periodos de institucionalización de los niños en los centros, cuando ésta no es la medida propuesta (ver gráfico 1 y la tabla 6).

Gráfico 1. Evolución de las familias acogedoras en Cataluña (2000-2013)



Fuente: elaboración con datos del Departamento de Bienestar Social y Familia.

Nota: el dato de 2013 corresponde al mes de septiembre.

Tabla 6. Evolución de la ratio de niños protegidos por la DGAIA por familia acogedora en Cataluña (2002-2013)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ratio de niños tutelados por familia acogedora	19,2	17,8	16,9	16,4	15,9	15,7	15,1	14,0	12,9	11,6	11,3	11,4	11,3

Fuente: Departamento de Bienestar Social y Familia.

Nota: los datos corresponden al mes diciembre, a excepción del año 2013, que son del mes de septiembre.

Precisamente, en los últimos informes el Síndic ha señalado que una de las principales causas del alargamiento de la estancia de niños tutelados en centros 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. El Síndic ha podido observar, en las visitas realizadas a los centros, que un número importante de los niños residentes tienen vigente una propuesta de medida de acogida familiar en familia ajena que ha sido una y otra vez renovada por parte del EAIA sin resultado positivo.

Respecto a la disponibilidad de familias acogedoras, en ocasiones la Administración alega que no existe ninguna familia disponible para un niño de seis años debido a la edad (el departamento considera acogimiento especializado cuando los niños son mayores de seis o siete años), al retraso en el desarrollo, al hecho de tener hermanos, circunstancias que ni son especiales, ni son ajenas a la propia situación de desamparo.

En el caso de la edad, aún es más preocupante que se considere la necesidad de un acogimiento especializado (o profesional) a partir de los seis o siete años, ya que a menudo la propuesta de acogida se ha elaborado cuando el niño era más pequeño y ya se estaba en un centro residencial y la espera ha sido causada, en la mayoría de los casos, por falta de familias suficientes, por la existencia de hermanos aún no valorados, por la oposición de los padres y otros factores totalmente ajenos al derecho del niño en tener el recurso que mejor le ayude a crecer.

Sin embargo, la falta de familias acogedoras no afecta únicamente a los niños mayores, sino que el Síndic también ha podido constatar la elevada presencia de recién nacidos y niños pequeños de hasta seis años que permanecen en centros, lo que contraviene la recomendación generalizada de los expertos, en el sentido de que un entorno familiar permite dar mejor respuesta a las necesidades de los niños de esta edad.

En este sentido, no parece aceptable que la Administración no ofrezca a un niño desamparado el recurso que necesita porque no ha creado un cuerpo de familias acogedoras preparadas para atenderlo y porque no prioriza el acceso de los niños a este tipo de recurso.

En resumen, es cierto que no hay familias acogedoras suficientes, pero habría un mayor número si se estableciesen los instrumentos adecuados para ello. En definitiva, se echa de menos una política de potenciación del acogimiento, con medidas de difusión, a través de campañas informativas y de sensibilización social, para poder proveer al niño de este recurso en el caso de recién nacidos, de niños de hasta seis años y siempre y cuando ésta sea la propuesta idónea. Además, también son necesarios la profesionalización y el apoyo técnico y económico necesario para las familias acogedoras.

- **La falta de implantación del acogimiento familiar profesional**, especialmente importante para favorecer el acogimiento familiar de los niños con necesidades educativas especiales derivadas de la discapacidad. La insuficiencia de familias acogedoras es más acentuada en el caso de niños con discapacidad, trastornos de conducta u otros, para los que el acceso a este tipo de recurso aún resulta más difícil.

La figura del acogimiento profesional como un tipo de acogida asumido por familias con un perfil profesional específico que puedan acoger a estos niños de forma remunerada y dar respuesta a esta situación no se ha desarrollado, pese a lo previsto por la Ley 14/2010 mediante el recurso de acogida en unidad convivencial de acción educativa (UCAE).

En el año 2009 el Instituto Catalán del Acogimiento y la Adopción (ICAA) llevó a cabo un plan piloto de acogida familiar profesionalizado en UCAE mediante dos instituciones colaboradoras de integración familiar. En el año 2013 sólo se habían producido 16 altas (poco más del 10% del total de altas en acogimiento familiar) en este tipo de recurso profesionalizado (ver la tabla 5). En total, hay 34 niños en UCAE el septiembre de 2014.

- **La falta de recursos residenciales diversificados** que puedan atender las diferentes necesidades y situaciones de los niños y adolescentes dentro del sistema de protección.

A partir de las quejas y también de informaciones facilitadas por profesionales y por los propios centros se ha puesto de manifiesto la existencia de carencias importantes en cuanto a recursos de educación intensiva alternativos a la familia orientados a adolescentes con problemas personales y familiares graves, ya que el número de plazas en los centros de educación intensiva (CREI) es insuficiente. A su vez, también se constata que en algunos casos los adolescentes que ocupan plaza en un CREI necesitarían otro recurso, un centro que pudiese intervenir de forma terapéutica.

La dotación insuficiente de este tipo de recurso hace que a menudo las propuestas de cambio de centro residencial CRAE a CREI tarden a hacerse efectivas, y que niños para los cuales el equipo técnico ha propuesto el acceso a un centro de dicho tipo tengan que permanecer en el mismo centro residencial durante meses, esperando a que el cambio de centro pueda hacerse efectivo.

Esta espera a menudo deriva en huidas de los niños de los CRAE, con el riesgo que comporta esta situación para los niños afectados, que en ocasiones acaban perdiendo la plaza y, en consecuencia, una de sus últimas oportunidades de establecer un vínculo emocional y educativo que permita su desarrollo y una preparación para la vida adulta.

La demora en el acceso a los centros de educación intensiva a menudo también comporta un agravamiento de la situación personal de los adolescentes, que hace que accedan a los centros de educación intensiva en una situación de más deterioro que dificulta aún más la intervención posterior de los CREI y el retorno eventual al centro del que proceden.

También se observan carencias en la dotación de recursos residenciales dirigidos a la atención de adolescentes con trastornos mentales o de conducta graves. En este sentido, la existencia de un único centro público, con 25 plazas, es claramente insuficiente para atender las necesidades existentes y determina que una parte significativa de chicos y chicas con trastornos graves se mantengan en centros residenciales de acción educativa pendientes de plaza y no reciban la atención especializada que necesitan, ya que los centros residenciales de acción educativa, intensiva o no, no disponen de personal especializado para atenderlos.

Asimismo, falta un recurso alternativo a la familia especializado en la atención de adolescentes con drogodependencias, puesto que actualmente los chicos y chicas son derivados a centros de titularidad privada no dependientes de la DGAIA, algunos de los cuales funcionan al margen del marco normativo que regula los derechos de los niños y el sistema de protección de la infancia.

En general, el mantenimiento en centros no adecuados a las necesidades de los chicos y chicas, además de perjudicarlos, causa graves distorsiones en el funcionamiento de los centros donde tienen la plaza asignada y provoca fatiga en

los equipos educativos de los centros y la percepción de falta de apoyo del sistema y de desatención institucional. Asimismo, es preocupante la incidencia que estas situaciones generan a menudo en el resto de

niños residentes en los centros, que a menudo ven afectados sus derechos por la convivencia con niños que no reciben la atención adecuada a sus necesidades.

RECOMENDACIONES

- Potenciar el acogimiento en familia, a través de medidas de difusión y de campañas informativas y de sensibilización social para proveer al niño de este recurso cuando ésta sea la propuesta.
- Fomentar el acogimiento en familias de urgencia y diagnóstico, con el objetivo de evitar el ingreso en centros de acogida de los niños menores de seis años.
- Establecer un plan de choque para alcanzar la desinstitucionalización progresiva de los niños menores de seis años y suprimir el acogimiento residencial para niños de esta edad.
- Activar la profesionalización de familias acogedoras. La profesionalización de familias acogedoras requiere planes de formación específica y definición de condiciones contractuales.
- Definir con precisión los perfiles de niños que puede atender cada centro y establecer los mecanismos para hacer corresponder la propuesta de medida con el recurso adecuado.
- Crear más centros residenciales de acción educativa intensiva, crear más centros terapéuticos para niños con problemas de salud mental y crear centros residenciales de acción educativa especializados en la atención de adolescentes con problemáticas relacionadas con el consumo de tóxicos.

FOGO 1

El ingreso y la residencia de recién nacidos en centros de protección

Al regular el derecho de los niños privados de su medio familiar a tener un recurso alternativo a la familia, la Convención establece implícitamente el carácter preferente de las medidas de acogida familiar ante el acogimiento institucional, que aparece referido en último término y sólo "cuando sea necesario" (artículo 20 de la Convención sobre los Derechos del Niño). El marco normativo vigente en Cataluña también establece esta preferencia, siempre y cuando sea posible, y el Comité de los Derechos del Niño ha recomendado que los estados adopten medidas para que la protección especial que se da a los niños privados de su medio familiar incluya como opción preferente el acogimiento. En este sentido, la valoración generalizada de los expertos coincide en que un entorno familiar es imprescindible para que los niños de edades tempranas alcancen su máximo desarrollo. Especialmente en el grupo de niños de hasta seis años, se considera de forma unánime que las necesidades de desarrollo y de vinculación tienen mejor respuesta en contextos familiares.

Sin embargo, el Síndic ha tenido conocimiento del elevado número de recién nacidos y niños de hasta seis años ingresados en centros. En concreto, según información de la DGAIA, en fecha 1 de mayo de 2014 el número de niños menores de un año ingresados en los centros era de 20. El número de niños mayores de un año y menores de tres era de 65 y el número de niños entre tres y seis años era de 142, es decir, había un total de 227 niños.

La DGAIA informa al Síndic que 153 niños menores de seis años permanecen en centro en espera de familia acogedora ajena (un 65%). De éstos, 18 son menores de un año (62,06 % de los niños menores de un año acogidos en centro), 45 son mayores de un año y menores de tres años (69,23% de los niños mayores de un año y menores de tres acogidos en centro) y 91 son mayores de tres años y menores de seis (un 64,1% de los niños mayores de tres años y menores de seis acogidos en centro).

La DGAIA indica que ha puesto en marcha varias medidas para paliar esta situación: ha dado instrucciones para que, en el supuesto de que sea necesario el ingreso de urgencia de un niño menor de seis años, se solicite siempre familia acogedora de urgencia al ICAA y ha previsto crear un plan de trabajo urgente respecto a los niños de cero a seis años que están en centros con el objetivo de trabajar caso por caso a corto y medio plazo.

En suma, la información disponible pone de manifiesto que:

- La medida de acogida en familia no parece que sea una opción prioritaria al asignar recurso alternativo a la familia a los niños de edades más tempranas. En este sentido, los motivos aducidos por la DGAIA para explicar estos ingresos, sin perjuicio de un estudio más profundizado, no justifican a priori la presencia tan elevada de niños tan pequeños en los centros.
- La infrautilización del acogimiento de urgencia y diagnóstico, medida que permite dar respuesta a las necesidades de los niños más pequeños, no se utiliza lo suficiente.

- La falta de familias acogedoras disponibles no permite dar respuesta al número de niños con propuesta de acogida familiar.

El ingreso de recién nacidos y niños pequeños en centros vulnera su derecho a gozar de un entorno familiar y alcanzar el máximo desarrollo posible. Por lo tanto, la Administración debería adoptar medidas de forma urgente para que la priorización del acogimiento familiar en esta franja de edad sea real y efectiva. Ciertamente, el acogimiento institucional puede estar indicado y resultar aconsejable en determinadas situaciones. Aun así, en el caso de los niños más pequeños, el ingreso debería producirse únicamente cuando la atención especializada fuese prioritaria y sólo de forma temporal.

RECOMENDACIONES

- Establecer un plan de choque para alcanzar la desinstitucionalización progresiva de los niños menores de seis años y suprimir el acogimiento residencial para niños de esta edad.
- Promover el desarrollo del acogimiento de urgencia y diagnóstico.
- Potenciar la medida de acogida familiar, mediante campañas de captación de familias, procesos de formación y selección, especialmente mediante el establecimiento de mecanismos de seguimiento y de apoyo de estas familias.

FOGO 2

El derecho del niño en situación de acogida familiar a un buen traspaso de núcleo familiar: desacoplamiento

Uno de los motivos de sufrimiento del niño se deriva de situaciones en que existe una propuesta de retorno con los progenitores. Eso pasa, sobre todo, cuando, a pesar de que la propuesta del retorno esté motivada, se detecta una pobre vinculación con la madre o el padre, dada la falta de un abordaje holístico de los niños tutelados, en el que los padres estén presentes, así como la falta de preparación del padre o la madre para aceptar los acogedores como responsables de la crianza de los hijos. En estos casos, el niño muestra síntomas de malestar emocional y problemas de adaptación, tanto en la fase inicial del desacoplamiento como en el periodo inicial de la convivencia con los progenitores.

Más allá de las manifestaciones que en este contexto puedan hacer los servicios y profesionales en contacto con el niño y la familia acogedora, el sufrimiento del niño es real, las capacidades parentales de los acogedores y la vinculación afectiva del niño con ellos son superiores y la situación de los progenitores es precaria y especialmente vulnerable.

Una de las carencias desde el punto de vista institucional es la fragmentación de la Administración (DGAIA, ICAA, EAIA, ICIF) y la falta de un referente único y general para cada niño tutelado. En la mayoría de casos se observa que cada paso

ha estado bien hecho, que cada medida ha estado fundamentada, tanto la de desamparo como la de retorno, y que los equipos y profesionales han estudiado rigurosamente la situación familiar del niño y de la familia acogedora. Aun así, el resultado es altamente perjudicial para el niño, que sufre unas consecuencias que podrían calificarse de doble victimización.

El Síndic ha tenido conocimiento de determinados supuestos de sufrimiento emocional de los niños en procesos de desacoplamiento y la posterior denegación de comunicación de los niños con los antiguos acogedores y otras personas de referencia. En definitiva, estas medidas, que pueden estar motivadas en determinadas circunstancias, no deberían aplicarse de forma automática, sino siempre de acuerdo con el interés y las necesidades del niño en cada caso.

En estos casos, tanto si los niños vuelven a casa como si van con una nueva familia, el traslado es un gran trastorno para ellos, la adaptación es difícil y, como agravante, se reducen las visitas con los padres mientras están acogidos en familia o les son denegadas las comunicaciones con los antiguos acogedores, con quien tienen un fuerte vínculo afectivo.

Así pues, cabe reflexionar sobre cómo debe ser la intervención técnica en el proceso de desacoplamiento de un niño. A tal efecto, se debe trabajar conjuntamente desde la colaboración y participación de todos los agentes y partes implicadas para evitar las actuaciones segmentadas, a fin de dar continuidad a la historia de vida del niño y de minimizar las secuelas que el cambio de familia le puede ocasionar. Asimismo, es necesario respetar el valor que tiene para el niño la estabilidad alcanzada durante el tiempo en el que ha estado acogido en familia y es preciso que la actuación sea muy cuidadosa, de forma que se observen los signos directos e indirectos del estado emocional del niño y se realicen los máximos esfuerzos para que la actuación técnica preserve el nivel de estabilidad alcanzado hasta el momento del desacoplamiento.

En el transcurso del plan de desacoplamiento también cabe tener en cuenta la participación del niño. La escucha del niño puede hacerse directamente, en la forma más adecuada a su edad y sus circunstancias, e indirectamente, estando atento a los signos de malestar, sufrimiento o pérdida que pueda presentar, con la observación especializada y la reflexión en equipo como base para unos resultados que tengan como objetivo proponer la forma más adecuada para el niño de realizar el traspaso de un núcleo familiar al otro.

RECOMENDACIONES

- Trabajo conjunto de reflexión: es preciso que todas las instancias que intervienen realicen un trabajo conjunto de reflexión para analizar las dificultades y la complejidad de los planes de acoplamiento/desacoplamiento. Este trabajo debe servir como base para revisar, modificar, evaluar y planificar los procedimientos, de acuerdo con las necesidades de los niños y adolescentes.
- Procedimiento de desacoplamiento/acoplamiento: deben dictarse instrucciones sobre el procedimiento que es preciso utilizar y los aspectos que deben tenerse en cuenta en el momento de llevar a cabo un plan de desacoplamiento/acoplamiento,

así como sobre los mecanismos de supervisión de estos planos para garantizar que el niño sea el centro de la actuación protectora (DGAIA) y del recurso de acogida familiar (ICAA), a fin de que todas las actuaciones que se emprendan partan del principio del interés superior del niño.

- Revisión del régimen de comunicaciones y visitas con los padres mientras los niños están acogidos en familia: cabe replantear el régimen de visitas, desde el lugar de realización hasta la frecuencia de la visita, a fin de mantener el vínculo del niño con sus padres. Paralelamente, debe mejorarse la intervención en la formación en habilidades parentales a través de un programa específico de preparación del retorno del hijo.
- Intervención con las familias acogedoras: apoyo al acogimiento con el objetivo de que la familia acogedora, además de atender bien al niño, se posicione como familia de apoyo sin suplantar las figuras paterna y materna.
- Intervención con los niños: escucha y acompañamiento mantenido durante todo el acogimiento.

FOCO 3

Derecho de los niños a tener relación y contacto regular con sus padres

El artículo 9.3 de la Convención sobre los Derechos del Niño dispone que los estados miembros deben 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 que sea necesario para su interés primordial. El artículo 24 de Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000/C 364/1) también recoge el derecho del niño a mantener de forma periódica relaciones personales y contactos directos con su padre y su madre, excepto que sea contrario a sus intereses.

En esta línea, el artículo 116.1 de la Ley 14/2010 establece que la declaración de desamparo y la adopción posterior de una medida de protección por parte de la Administración no debe impedir la comunicación, la relación y las visitas del niño o el adolescente con sus familiares, salvo que el interés superior del niño o adolescente aconseje su limitación o exclusión.

Los órganos judiciales o el organismo competente en materia de protección establecen, según el caso, el régimen de visitas de los niños con su familia biológica. En lo concerniente a esta cuestión, la actividad del Síndic evidencia situaciones en que las visitas de los niños a sus familiares biológicos (en caso de niños tutelados) o progenitores no custodios (en caso de niños no tutelados) no siempre se han establecido teniendo en cuenta el interés superior del niño, sino que a menudo responden a criterios organizativos, ya que el lugar, el horario y la frecuencia están condicionados a las posibilidades y limitaciones del centro, de la familia acogedora, del espacio de visitas para niños y adolescentes o del punto de encuentro.

Este hecho se constata cuando se analiza el horario de visitas de los niños tutelados residentes en centros. La información facilitada por los propios centros residenciales, que se expone en la tabla 7, muestra que estos centros también planifican visitas durante las mañanas entre semana, aunque sea en horario escolar y que la visita no permite al niño ir al colegio. Un 10% de los niños en CRAE, un 29,3% de los niños en CA, un 33,9% de los niños en CREI y un 26,9% de los niños en casas de niños tienen las visitas con la familia biológica de lunes a viernes antes de las 17.00 horas.

A todos los efectos, también se observa que a menudo, cuando los niños pasan de vivir en un centro a ser acogidos en familia ajena, las visitas tienden a reducirse para facilitar el acoplamiento. En los centros de acogida también se ha constatado que generalmente se fija un plan de visitas reducido a la hora de realizar el estudio y el diagnóstico. Si bien la reducción de las visitas puede responder al interés superior de los niños, no siempre es así si se hace como práctica generalizada, porque el alcance y la cualidad de la relación y el vínculo afectivo de los niños con su familia biológica es en cada caso diferente, de forma que el cambio de recurso asignado no es una motivación suficiente para restringir las visitas y los contactos de los niños con sus padres.

Los niños en situación de acogimiento familiar, además de la reducción señalada, también se ven afectados por la organización del personal de las instituciones de integración familiar (ICIF), de forma que el establecimiento de las visitas a menudo tampoco tiene en cuenta el horario escolar del niño y la necesidad de incorporarse de forma natural a su vida cotidiana sin provocar ninguna ruptura o alteración.

En lo que concierne a los CREI y los centros terapéuticos, la DGAIA, en la Instrucción 11/2010, establece que puede ampliarse, restringirse o suprimirse el régimen de las visitas de los menores tutelados ingresados, de acuerdo con criterios educativos y terapéuticos, y en el marco de una resolución administrativa o judicial.

Sin embargo, en algunos de estos centros, una vez se produce el ingreso, se establece un periodo de suspensión de visitas de los familiares que oscila entre los treinta y cincuenta días, y esta suspensión se justifica como una necesidad planteada desde el punto de vista terapéutico.

En opinión del Síndic, la suspensión automática del régimen de visita a los niños que ingresan en estos centros puede vulnerar sus derechos si no se justifica desde la perspectiva del interés individual del niño.

Desde esta perspectiva, la supresión del régimen de visitas de un niño a sus progenitores que no se justifique desde el punto de vista de su interés concreto implica una vulneración del derecho que le reconoce la Convención. En el mismo sentido, la suspensión automática y generalizada de visitas que no se justifique para el caso concreto vulnera, además, el derecho a recibir una atención individualizada, centrada en las necesidades de cada niño o adolescente.

Tabla 7. Horario en el que se realizan las visitas de los niños tutelados residentes en centros con la familia biológica por tipología de centro (2013)

CA	De lunes a viernes (%)	Fin de semana (%)	Total (%)	N
de 9 a 13	18,4	12,7	31,1	120
de 13 a 15	5,7	7,0	12,7	49
de 15 a 17	5,2	8,8	14,0	54
de 17 a 20	26,2	10,1	36,3	140
de 20 a 22	-	6,0	6,0	23
Total	55,4	44,6	100,0	386
CRAE	De lunes a viernes (%)	Fin de semana (%)	Total (%)	N
de 9 a 13	4,1	19,9	24,0	326
de 13 a 15	3,0	13,8	16,8	229
de 15 a 17	2,9	14,3	17,2	234
de 17 a 20	17,4	16,1	33,5	455
de 20 a 22	0,4	8,1	8,5	116
Total	27,9	72,1	100,0	1.360
GREI	De lunes a viernes (%)	Fin de semana (%)	Total (%)	N
de 9 a 13	10,8	14,0	24,7	46
de 13 a 15	10,2	14,0	24,2	45
de 15 a 17	12,9	14,0	26,9	50
de 17 a 20	10,2	14,0	24,2	45
de 20 a 22	-	-	-	-
Total	44,1	55,9	100,0	186

Casas de Niños	De lunes a viernes (%)	Fin de semana (%)	Total (%)	N
de 9 a 13	11,9	3,6	15,5	30
de 13 a 15	6,2	1,5	7,7	15
de 15 a 17	8,8	1,0	9,8	19
de 17 a 20	31,4	8,8	40,2	78
de 20 a 22	18,6	8,2	26,8	52
Total	76,8	23,2	100,0	194

Fuente: elaboración a partir de datos facilitados por los centros (2013).

El Síndic también ha recibido quejas relacionadas con la afectación del derecho de visitas de niños no tutelados con el progenitor no custodio, debido al retraso en la asignación de un punto de encuentro o porque se ha asignado un punto de encuentro lejano o en un horario inadecuado.

Tal y como se ha señalado en relación con los niños tutelados por la Administración, las horas asignadas para las visitas en los puntos de encuentro deben fijarse siempre en función del interés superior del niño o adolescente y no deben afectar negativamente a sus horarios lectivos o de formación.

También se han detectado situaciones que vulneran los derechos del niño por la demora en la asignación del punto de encuentro o, incluso, situaciones inadmisibles como la denegación absoluta de este derecho por razones estrictamente organizativas porque la frecuencia de las visitas no podía ser garantizada por el servicio contratado por la Administración (a modo de ejemplo, un recién nacido sobre el cual la Administración recibió una notificación judicial de asignación de punto de encuentro con visitas diarias y la Secretaría de Familia respondió que no podía asignar este servicio porque no lo tenía contratado con esta frecuencia, sin buscar alternativa alguna para garantizar este derecho).

RECOMENDACIONES

- Las visitas deben establecerse de acuerdo con el interés superior del niño, sin que en ningún caso prevalezcan criterios organizativos o las posibilidades y limitaciones del centro, de la familia acogedora o de los profesionales de las ICIF, del espacio de visitas para niños y adolescentes o del punto de encuentro.
- Que se incremente la coordinación entre los agentes implicados para que la planificación de las visitas siempre tenga en cuenta el interés del niño o adolescente.
- Que se adopten todas las medidas para que la Secretaría de Familia proporcione con celeridad el servicio de punto de encuentro, respetando el derecho del niño al contacto con su familia.

3. DERECHO A LA PROTECCIÓN ANTE CUALQUIER FORMA DE MALTRATO: INVISIBILIDAD DEL MALTRATO

La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño establece en su artículo 19 la obligación de los estados de proteger al niño contra todas las formas de violencia física o mental mientras esté bajo la guarda de sus padres, tutores legales o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo.

Estas medidas protectoras 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, así como para prevenir, detectar, informar, derivar, investigar, tratar y seguir los casos de maltratos, además de las actuaciones judiciales, cuando sean necesarias.

En Cataluña, la Ley 14/2010, sobre los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, establece la obligación de los poderes públicos de tomar todas las medidas necesarias para proteger a los niños y

adolescentes de cualquier forma de maltrato y, especialmente, de cualquier forma de violencia física, psíquica o sexual.

Esta ley también alude a la responsabilidad de los profesionales y de todos los ciudadanos para la protección de los niños ante los maltratos y prevé la obligación de las diferentes administraciones de colaborar desde sus ámbitos de actuación.

La protección efectiva de los niños ante la violencia ha sido un motivo de preocupación recurrente del Síndic y una referencia constante en los informes que ha presentado al Parlamento.

En Cataluña, según datos del segundo trimestre del 2014, hay 4.538 niños que viven separados de su familia por maltrato infantil y con medida protectora de la Administración, tal y como se observa en la tabla 8, mayoritariamente por negligencia (69,5% de los casos), a pesar de que también hay niños tutelados debido a situaciones de maltrato relacionadas con la explotación infantil (1,3%), el abandono (3,9%), el abuso sexual (1,3%), el maltrato físico (6,8%), el maltrato prenatal (4,7%) o el maltrato psíquicoemocional (12,4%).

Tabla 8. Número y porcentaje de niños tutelados por maltrato infantil por tipos de maltrato, en expediente de tutela (segundo trimestre, 2014)

	N	%
Explotación delictiva, laboral, sexual	57	1,3
Situación compatible con abandono	179	3,9
Situación compatible con abuso sexual	61	1,3
Situación compatible con maltrato físico	310	6,8
Situación compatible con maltrato prenatal	215	4,7
Situación compatible con maltrato psíquicoemocional	563	12,4
Situación compatible con negligencia	3.153	69,5
Población infantil separada de su familia por maltrato infantil y con medida protectora	4.538	100,0
Niños separados de su familia por desprotección infantil y con medida protectora	6.758	

Fuente: elaboración a partir de datos de la DGAIA.

En los últimos años, se han detectado de media más de 800 nuevos casos de maltrato infantil por año. El análisis de la tabla 9 pone de

manifiesto que sólo en el año 2013 se produjeron 1.016 nuevos casos de maltrato, también mayoritariamente por negligencia (740).

Tabla 9. Número de nuevos casos de niños víctimas de maltrato infantil, por tipo de maltrato, en expediente de tutela (2010-2014)

	2010	2011	2012	2013	2014 (septiembre)
Explotación delictiva, laboral, sexual	2	6	6	-	-
Situación compatible con abandono	46	34	22	69	24
Situación compatible con abuso sexual	16	22	15	10	12
Situación compatible con maltrato físico	80	94	77	38	24
Situación compatible con maltrato prenatal	44	40	31	14	13
Situación compatible con maltrato psíquicoemocional	89	61	112	145	67
Situación compatible con negligencia	470	396	525	740	397
Total nuevos casos	747	653	788	1.016	537
Total nuevos niños tutelados	1.399	1.243	1.153	1.263	687

Fuente: elaboración a partir de datos de la DGAIA.

Con todo, el fenómeno de la violencia contra niños y adolescentes en buena medida aún es poco visible y sólo recientemente se ha ido tomando conciencia de la corresponsabilidad existente en la intervención protectora contra el maltrato infantil tanto desde la sociedad en general –destaca un incremento progresivo de las quejas de ciudadanos en las que se exponen situaciones de maltrato o trato inadecuado de niños en el ámbito familiar– como desde los ámbitos profesionales no pertenecientes al sistema de servicios sociales o de protección de la infancia.

Sin embargo, se constata la necesidad de continuar concienciando y formando aún más

a los diferentes profesionales de todos los servicios de atención a las personas, ya que las instituciones, los servicios y los profesionales del sistema de bienestar que tratan con los niños son los agentes fundamentales para detectar los primeros indicios de una crianza inadecuada, de carencias en la atención o de maltratos de cualquier tipo.

El marco normativo vigente establece la obligación específica de todos los profesionales, especialmente los de la salud, de los servicios sociales y de la educación a intervenir obligatoriamente cuando tengan conocimiento de la situación de riesgo o de desamparo en la

que pueda encontrarse un niño (art.100 de la Ley 14/2010).

La coordinación y el trabajo en red entre los diferentes equipos y servicios también son requisitos básicos para garantizar la eficacia de la detección y del desarrollo de las primeras acciones protectoras de los niños en riesgo.

Asimismo, determinadas situaciones de maltrato infantil requieren una intervención inmediata, y el sistema protector debe asegurar que se activan los mecanismos para aclarar con celeridad si pelagra la integridad de los niños y dotarles, si es preciso, de un recurso alternativo a la familia en el supuesto de que sea altamente probable que vuelvan a ser maltratados si no existe ninguna orden judicial respecto al perpetrador.

En los últimos años se han producido avances en la adopción de medidas para mejorar la detección e intervención en las situaciones de maltrato. Así, de acuerdo con las previsiones de la Ley 14/2010, se creó el Registro unificado de maltratos infantiles (RUMI), fichero

unificado de maltrato infantil que, además, incorpora un instrumento de consulta de situaciones de posible maltrato, reales o simuladas (MSGR). Asimismo, para dar respuesta a las situaciones de emergencia en el ámbito hospitalario también se crearon los equipos de valoración de maltratos infantiles (EVAMI), con la función de asesorar y valorar, conjuntamente con el centro hospitalario, los casos de maltrato o sospecha grave de que existiera, así como la Unidad de Detección y Prevención de los Maltratos Infantiles (UDEPMI), con funciones de atención de consultas sobre situaciones de alto riesgo y de maltrato infantil, y de clasificación y derivación de los casos para la intervención inmediata y la valoración en función de la urgencia, que ha llenado un vacío en la atención inmediata.

La tabla 10 contiene la evolución de los casos notificados de maltrato por parte de los hospitales, bien de certeza, bien de sospecha. De media, cada año se detectan en los centros hospitalarios más de 350 casos de posible maltrato.

Tabla 10. Evolución de los casos provenientes de hospitales notificados a la DGAIA vía RUMI (2010-2013)

	2010	2011	2012	2013
Casos notificados a RUMI – Hospitales	229	440	381	311
Casos notificados a la DGAIA por hospitales	402	568	420	332

Fuente: elaboración a partir de datos de la DGAIA.

Asimismo, en diciembre de 2013 el Departamento de Bienestar Social y Familia aprobó la Orden BSF/331/2012, de 18 de diciembre, por la que se aprueban las listas de indicadores y factores de protección de los niños y adolescentes, de acuerdo con las previsiones de la Ley 14/2010 y con el objetivo de facilitar y promover la identificación de estos indicadores o factores y la valoración consiguiente de la situación del niño o adolescente.

También se aprobó el Decreto 250/2013, de 12 de noviembre, de la Mesa Nacional de la Infancia y las mesas territoriales, que se

configuran como órganos colegiados que tienen el objetivo de potenciar la coordinación de los agentes implicados en la promoción social de la infancia y adolescencia, y la detección e intervención ante posibles situaciones de riesgo o de desamparo.

Cabe mencionar, asimismo, la firma, en el año 2006, del Protocolo marco de actuaciones en casos de abusos sexuales y maltratos graves a menores, de referencia para toda Cataluña, que estableció mecanismos de coordinación interinstitucional para intervenir en estos casos. Asimismo, en base al principio de intervención mínima, el protocolo

mencionado promovió la adopción de medidas para evitar exploraciones reiteradas a niños que hubiesen sido víctimas de maltratos o abusos sexuales.

Este documento, actualmente en revisión, se ha desarrollado a través de la firma de protocolos bilaterales entre el Departamento de Bienestar Social y Familia y los departamentos de Salud (protocolo clínico-asistencial) y de Enseñanza, así como con la firma de protocolos territoriales en las diferentes demarcaciones.

A pesar de ello, se continúan detectando carencias que hacen referencia a:

-La formación de los profesionales de los servicios de atención social primaria, de atención básica de salud, de los centros escolares y de los servicios educativos y de ocio respecto a los derechos de los niños y los indicadores de riesgo y de alto riesgo. Los signos de maltrato sólo pueden observarse en los espacios de vida del niño (parvularios, centros educativos, de ocio, CAP, etc.). Estos entornos constituyen observatorios privilegiados desde los cuales pueden observarse los signos, a pesar de que para poder actuar acertadamente los profesionales deben estar preparados.

-Especialmente en el ámbito educativo, a pesar de la firma del protocolo bilateral entre el Departamento de Bienestar Social y Familia y el Departamento de Enseñanza, se continúan detectando situaciones que ponen de manifiesto una falta de conocimiento y de aplicación de los circuitos de intervención y del deber de comunicación de los maltratos.

-La falta de escucha de los niños víctimas, observado especialmente en el caso de adolescentes. El derecho a ser escuchado es uno de los principios generales de la Convención que adquiere una relevancia especial para hacer efectiva la protección contra el maltrato.

-El tiempo de espera para estudiar las situaciones de presunto maltrato cuando llegan a los EAIA, si no son consideradas urgentes, que a menudo se explica por el número de casos que deben atender los profesionales.

-La duración del estudio de la situación personal y familiar de los niños, que puede provocar que los niños se mantengan en una situación de falta de recurso adecuado, en una situación de

negligencia en cuanto a la cobertura de sus necesidades o en una situación de maltrato.

La protección contra el maltrato en las instituciones. Los recursos del sistema de protección

La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño pone un especial énfasis en la protección contra la violencia de los niños que viven en instituciones. En este sentido, el Comité sobre los Derechos del Niño ha remarcado la especial vulnerabilidad a las situaciones de violencia de los niños que viven en estos recursos alternativos y la necesidad de adoptar medidas específicas para protegerlos.

Para asegurar esta protección, el artículo 3.3 de la Convención exige que las instituciones, los servicios y los establecimientos encargados de la atención o protección de los niños cumplan con las normas establecidas por la autoridad competente, especialmente en cuanto a la seguridad, la salubridad, el número de personal y su competencia, y también que haya supervisión profesional.

En Cataluña, el Síndic ha llevado a cabo diferentes actuaciones relacionadas con la garantía del derecho a la protección contra la violencia en las instituciones, a raíz de las quejas que ha recibido, pero también a través de las visitas a centros y de las entrevistas con los niños y adolescentes que residen allí.

Los déficits observados se refieren a:

- Falta de desarrollo reglamentario de la Ley 14/2010 en relación con los derechos de los niños en centros y en situación de acogida familiar, así como de la aplicación de sanciones y de medidas de contención física y aislamiento.
- Falta de regulación de los derechos de los niños en cualquier tipología de establecimiento residencial, como centros sociosanitarios, para la atención de niños con discapacidad u otros.
- Falta de previsión legal y reglamentaria de un procedimiento de queja que garantice el acceso a la DGAIA y a organismos externos de supervisión de los niños en centros y acogidos en familia.

- Falta de conocimiento, por parte de la mayoría de chicos y chicas, de la Carta de derechos y deberes de los niños y adolescentes en centros en relación con el derecho de queja.

- Falta de un procedimiento de queja o acceso a la DGAIA u organismos externos de supervisión en el caso de los niños en situación de acogida familiar.

- Irregularidades en la aplicación de castigos y sanciones observadas en centros de acogida, centros residenciales de acción educativa, centros de educación intensiva y centros terapéuticos.

- Irregularidades en la práctica de contenciones, tanto por hacerlas como castigo ejemplarizante, y no como último recurso, como por la forma de hacerlas

(medios, personas que intervienen, duración, etc.).

La protección de los niños contra la violencia también incluye la protección contra las situaciones de violencia que se producen en el ámbito escolar, en especial las situaciones de violencia entre iguales. En este sentido, el Síndic ha recibido quejas en las que se denunciaba la falta de intervención o el carácter insuficiente de las actuaciones de centros educativos en respuesta a situaciones de acoso escolar y ha recordado al Departamento de Enseñanza que el alumnado tiene derecho a ser protegido de las situaciones de violencia y le ha recomendado que promueva la adopción de medidas para mejorar de la detección e intervención desde los centros, y que intervenga para resolver las situaciones concretas de acoso o conflictos de convivencia que se planteen.

RECOMENDACIONES

- Que se ofrezca formación sobre los derechos de los niños y formación especializada sobre las situaciones de maltrato y de desprotección infantil a los equipos y profesionales de los servicios de atención social primaria, de atención básica de salud, de los centros escolares y de los servicios educativos y de ocio, para asegurar la capacidad de detección del maltrato y las acciones para proteger a los niños que lo sufren.

- Que se supervise y se actualice el conocimiento de los profesionales del sistema de protección en este ámbito.

- Que se impulse la creación de mesas sectoriales de atención a la infancia en las que participen representantes de todos los servicios del territorio que trabajan con niños.

- Que se impulse el establecimiento de protocolos de comunicación entre los diferentes servicios con los equipos básicos de atención primaria y los EAIA en el ámbito de Cataluña, con la implicación de las dos administraciones afectadas, la autonómica y la local.

- Que cree un sistema de informes de seguimiento de la infancia en riesgo que permita la comunicación de las escuelas y los centros de salud con los equipos de atención a la infancia.

- Que se desarrolle reglamentariamente la Ley 14/2010 y que se regulen los derechos de los niños y adolescentes en situación de tutela o guarda de la DGAIA, la realización de prácticas de contención y el funcionamiento de los centros residenciales de acción educativa, de acogida y de educación intensiva.

■ Que se adopten estructuras que permitan establecer un único profesional de referencia que se mantenga a lo largo de toda la intervención con los niños tutelados.

■ Que se realice un seguimiento intensivo y frecuente del funcionamiento de los centros donde hay niños ingresados bajo tutela o guarda, del trato que reciben y, en general, del respeto a sus derechos. Este seguimiento debe incluir la escucha de los chicos y chicas, de los educadores y del personal que trabaja directamente con los niños.

FOCO 1

Las carencias en la detección e intervención en el acoso escolar

En los conflictos de convivencia entre iguales el Síndic a menudo constata que el Departamento de Enseñanza y los centros escolares afectados concluyen que no existe una situación de acoso escolar, a pesar de la presencia de elementos compatibles con esta situación (insultos, burlas, agresiones con reiteración).

A menudo esta negación del problema se acompaña de actitudes que atribuyen el conflicto a supuestas relaciones difíciles entre iguales, a pesar de que existen elementos (burlas, rechazo, etc. continuados en el tiempo) compatibles con una situación de acoso escolar, de acuerdo con la definición y los indicadores previstos en el Protocolo de prevención, detección e intervención ante el acoso entre iguales del Departamento de Enseñanza, y de que los alumnos afectados muestran claros síntomas de sufrimiento.

El protocolo mencionado define el acoso escolar como conducta de maltrato psicológico y/o físico en el marco escolar de un alumno o grupo de alumnos a otro alumno de forma continuada en la que se produce una situación de abuso de poder con intencionalidad por parte del agresor o agresores. El acoso entre iguales puede tomar formas diferentes: agresiones físicas, amenazas, insultos, burlas, difusión de falsos rumores, exclusiones o etc. Los indicadores de conocimiento o sospecha de una situación de acoso prevén indicadores físicos (lesiones, problemas de sueño, cambios de pautas de comida, tics nerviosos, etc.), conductuales (evitar determinados lugares, estar cerca de los maestros, ser rechazado por los compañeros, etc.), emocionales (inseguridad, ansiedad, cambios de humor, tristeza, etc.) y relacionales (burlas, insultos, no-invitación a fiestas, no-participación a actividades, rechazo, etc.).

El Protocolo de prevención, detección e intervención frente al acoso entre iguales del Departamento de Enseñanza establece que, en caso de conocimiento o sospecha, la dirección debe activar un equipo de intervención integrado por el equipo directivo con el tutor/a, el orientador/a y otras personas del centro que la dirección determine (coordinador/a de convivencia, persona referente del alumnado, etc.) para analizar los hechos y proponer medidas de urgencia si la gravedad de la situación lo aconseja.

Varios de estos indicadores han concurrido en diferentes casos objeto de queja y el Síndic, más allá de poder definir si se trata o no de situaciones de acoso escolar, exige que, a partir de esta sospecha, los centros escolares actúen de forma decidida respecto a los alumnos presuntamente acosadores y los alumnos presuntamente acosados. Sin embargo, en muchos supuestos, en vez de adoptar medidas que protejan el derecho a la integridad física y a la dignidad del alumnado presuntamente acosado (al que a menudo se orienta a formular un cambio de centro) las actuaciones se encaminan fundamentalmente a minimizar la manifestación del conflicto, sin proteger los derechos de los alumnos.

Así, se observa una falta de actuación suficiente en la detección y valoración de estas posibles situaciones, en lo concerniente a la escucha de todos los alumnos, los acosados, los acosadores y todo el grupo; en cuanto a la implicación inicial de las familias de los alumnos afectados (en la fase de recogida de información en la que debería entrevistarse a todas las familias implicadas de forma inmediata); en cuanto al desarrollo de actuaciones orientadas a resolver la situación de posible acoso escolar (mediación escolar y dinámicas grupales de resolución de problemas) y de fomento de la cohesión de grupo, así como actuaciones decididas respecto al alumnado presuntamente acosador (medidas cautelares, expedientes disciplinarios, apoyo terapéutico u otras medidas educativas, actuaciones en colaboración con sus familias).

RECOMENDACIONES

- El Departamento de Enseñanza debe tomar las medidas pertinentes para que los centros docentes creen mecanismos para una pronta detección de los signos de sufrimiento de los alumnos, a través de la escucha de los niños en los conflictos de convivencia entre iguales.
- El Departamento de Enseñanza debe garantizar que los centros docentes aborden de forma integral y decidida las sospechas de una situación de posible acoso escolar, con especial protección por parte de los profesionales de los centros cuyos alumnos puedan ser víctimas.

FOGO 2

Detección de situaciones de maltrato psicológico y emocional de niños y adolescentes inmersos en la relación altamente conflictiva de sus padres

La Directriz general de actuación núm. 1/2014, de 6 de febrero, de la DGAIA, sobre criterios para la intervención en situaciones de conflicto familiar en la atribución de la guarda de hijos en los supuestos de nulidad, divorcio o ruptura de pareja de hecho, establece que:

- 1) La situación de desamparo debe valorarse respecto a los progenitores de una forma global.
- 2) Sólo es procedente la declaración de desamparo si es necesaria la separación del niño o adolescente de aquél que ostenta su guarda y ninguno de los dos pro-

genitores es capaz de proteger o atender adecuadamente al niño o al adolescente. La declaración de desamparo no es la vía jurídica adecuada para resolver la atribución de la guarda y el régimen de relación y visitas entre los progenitores y los hijos, puesto que ésta no es una competencia de la Administración pública, sino que es una competencia judicial.

3) Una función esencial de los equipos técnicos es conocer si existe una resolución judicial de la guarda del niño o adolescente e incorporar las actuaciones encaminadas a su regulación (auto de medidas cautelares o provisionales o sentencia en la que se atribuye la guarda de los hijos) en el proceso de intervención con la familia.

Cuando el conflicto entre los progenitores por la guarda del niño está judicializado, es el ámbito judicial el que debe fijar el régimen de guarda y custodia, y los regímenes de visita y la relación entre los progenitores y los hijos.

Ante estos supuestos, la Directriz de la DGAIA destaca, básicamente, dos situaciones:

1) Cuando existe una resolución judicial que atribuye la guarda. En estos casos determina que si no se está cumpliendo la resolución judicial, debe asesorarse al progenitor afectado, que deberá dirigirse al juzgado para solicitar su cumplimiento y ejecución, sin perjuicio de la posible denuncia penal si el hecho puede ser constitutivo de delito o falta. Asimismo, la Directriz establece que si se valora que la atribución de guarda judicial se debe modificar, se tiene que asesorar al progenitor que se valore capaz para que se dirija al juzgado de familia de primera instancia competente para solicitar la modificación. Y, en cualquier caso, el ente local o, en su caso, la DGAIA debe informar al juzgado competente y la fiscalía de menores (con la solicitud de que su traslado al fiscal que interviene en el proceso judicial) de la necesidad de cambio de guardador.

2) Cuando no existe una resolución judicial que atribuya la guarda, se debe asesorar al progenitor que se considere capaz para que inste judicialmente las medidas de atribución de la guarda de los hijos que sean procedentes.

Así pues, las líneas de actuación que prevé esta directriz se centran en dejar constancia que la competencia es judicial y, por tanto, se centran en cómo actuar con los progenitores (asesorarles para que insten judicialmente las medidas de atribución, modificación o ejecución de la guarda), lo que el Síndic considera que es insuficiente, ya que no hace ninguna referencia al niño y no concreta cómo se debe actuar cuando se detecta que sus derechos se ven afectados por estar inmerso en la relación altamente conflictiva de sus padres mientras duran los procesos judiciales de atribución o modificación de la guarda o ejecución de las medidas. Únicamente señala que la intervención de los equipos técnicos en las situaciones de crisis familiares deben circunscribirse al ámbito de intervención que la Ley de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia califica como situaciones de riesgo (capítulo 11 del título V de la Ley 14/2010, artículos 102 y seg.), coordinadamente y con apoyo técnico a las decisiones e intervenciones judiciales.

Ciertamente, la última ratio siempre es la declaración de desamparo de un niño, pero, previamente al desamparo, recuerda que la DGAIA tiene unas funciones, que no prevé la Directriz, de desarrollar las actuaciones necesarias para proteger a los niños y adolescentes de las situaciones que son perjudiciales para su desarrollo integral o para su bienestar, especialmente ante cualquier forma de maltrato psicológico, así como asistir, atender o proteger, en su caso, a los niños o adolescentes afectados.

Cuando el niño está inmerso en la relación altamente conflictiva de sus padres, aparte del curso que siga el proceso judicial, lo que no prevé la Directriz es que es imprescindible valorar si las necesidades materiales, pero también afectivas, psicológicas y emocionales del niño se están cubriendo adecuadamente y si se está garantizando el respeto a sus derechos como niño.

Esta indefinición de una directriz que, precisamente, pretende definir las líneas de actuación de la DGAIA en conflictos parentales puede comportar que no se realicen las intervenciones necesarias con los niños y adolescentes afectados. En cuanto a esta cuestión, el Síndic recuerda que este supuesto está recogido como situación de riesgo en el artículo 102.2.f (conflicto abierto y crónico entre los progenitores, separados o no, cuando anteponen sus necesidades a las del niño o adolescente) de la Ley 14/2010, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia. Asimismo, la Orden BSF/331/2013, de 18 de diciembre, por la que se aprueban las listas de indicadores y de factores de protección de los niños y adolescentes, incluye la instrumentalización del niño en los conflictos parentales.

La judicialización de una crisis familiar, en ningún caso, puede suponer alterar las funciones que tiene asignadas la DGAIA para prevenir y evitar cualquier tipo de maltrato a un niño o adolescente, por lo que el Síndic considera que la Directriz general de actuación núm. 1/2014, de 6 de febrero, sobre criterios para la intervención en situaciones de conflicto familiar, supone minimizar el papel de la DGAIA en sus funciones, ya que, como administración competente en materia de atención a la infancia, debe profundizar en la mejora de la prevención y detección de estas situaciones, así como reflexionar y fijar unas líneas de actuación que se centren en la protección, asistencia, atención o acompañamiento de los niños y adolescentes que viven situaciones de sufrimiento psicológico y emocional debido al conflicto parental, independientemente de su judicialización.

RECOMENDACIONES

- Que se revise la Directriz general de actuación núm. 1/2014, de 6 de febrero, sobre criterios para la intervención en situaciones de conflicto familiar en la atribución de la guarda de hijos en los supuestos de nulidad, divorcio o ruptura de pareja de hecho, en el sentido de definir más claramente los supuestos de intervención y de ampliarlos, y la intervención de la DGAIA en este tipo de maltrato.

4. DERECHOS DE LOS NIÑOS CON DISCAPACIDAD A LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES: CARENCIAS EN LA INCLUSIÓN

La Convención de los Derechos del Niño (art. 23) reconoce al niño con discapacidad el derecho a disfrutar de una vida plena y respetable en condiciones que le aseguren dignidad, que le permitan llegar a valer por sí mismo y que le faciliten la participación activa en la comunidad (23.1). Para conseguir este objetivo el niño con discapacidad tiene derecho a recibir atenciones especiales y ayuda para su cuidado, y que ésta sea la adecuada a la situación del niño y de los padres o de las personas que cuiden de él (art. 23.2). Esta ayuda deberá ser gratuita siempre y cuando sea posible, teniendo en cuenta los recursos económicos de sus padres o de los responsables de su cuidado, y deberá estar destinada a asegurar que el niño con discapacidad tenga acceso efectivo a la educación, la formación, los servicios de atención a la salud, la preparación para el trabajo y las oportunidades de esparcimiento, y que reciba estos servicios de forma adecuada para alcanzar la máxima integración social y desarrollo individual posibles, incluido el desarrollo cultural y espiritual.

Más específicamente, el artículo 7 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad hace una referencia especial a los derechos de los niños y establece que deben tomarse las medidas necesarias para asegurar que todos los niños y las niñas con discapacidad disfruten plenamente de todos los derechos humanos, que su interés sea prioritario en todas las acciones que les conciernen y que se respete su derecho a expresar sus puntos de vista.

Pese a este reconocimiento, los niños y adolescentes con discapacidad encuentran muchas dificultades para poderse integrar plenamente en la sociedad y para poderse educar, formar y desarrollar en servicios normalizados y con los apoyos y las atenciones gratuitas referidas en la Convención.

Las principales dificultades con que se encuentran los niños con discapacidad son la insuficiencia de los servicios y las ayudas, la

falta de apoyo suficiente a su autonomía personal, la falta de escolarización inclusiva con los apoyos suficientes, la participación insuficiente en las actividades de ocio y la insuficiencia de la atención residencial adecuada y adaptada a sus necesidades.

En Cataluña, la atención precoz es un servicio social de atención especializada del sistema catalán de servicios sociales, universal y gratuito para los niños de hasta seis años y sus familias. Este servicio es prestado por los centros de desarrollo infantil y de atención precoz (CDIAP), públicos o concertados, organizados como red asistencial sectorizada y repartidos por todo el territorio de Cataluña.

El Síndic de Greuges ha detectado algunas disfunciones en la prestación del servicio de atención precoz, que, en el caso de situaciones de pobreza, pueden desembocar en una consecución insuficiente del derecho a la salud y de la garantía de la plena atención integral, puesto que la insuficiencia de recursos provocan que la frecuencia de la atención recibida no sea la adecuada.

Por otra parte, también se echan de menos servicios de continuidad cuando el niño acaba la etapa en el CDIAP, dado que a menudo requiere atención continuada, y los únicos servicios disponibles desde la red pública son la atención de logopedia y de fisioterapia en la escuela y la atención a la salud mental en los centros de salud mental infantiles y juveniles (CSMIJ).

La atención de logopedia y fisioterapia en la escuela ordinaria es insuficiente para atender a todos los alumnos que la necesitan, lo que implica que alumnos con graves dificultades motoras pueden sufrir un retroceso importante en su desarrollo motor.

En cuanto a las ayudas, cabe destacar el Programa de ayudas de atención social a personas con discapacidad, regulado por el Decreto 24/1998, de 4 de febrero, que establecía un conjunto de ayudas económicas dirigidas a la prestación de servicios necesarios para el desarrollo de la autonomía personal de las personas con discapacidad, con el fin de fomentar su integración social en situaciones no cubiertas por otras vías. Sin embargo, en el ejercicio 2009 se suprimieron las ayudas para servicios entre los que está la modalidad de tratamiento.

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

Por otra parte, cabe destacar la previsión del Plan director de salud mental y adicciones de crear unidades funcionales formadas por equipos de atención primaria de salud, servicio de pediatría hospitalaria, CDIAP y CSMIJ, con un modelo organizativo de puerta de entrada única, compartiendo un referente de caso, guías clínicas y formación. Desgraciadamente, estas unidades funcionales no se han llegado a crear, a pesar de estar priorizadas para el periodo 2005-2007 en el Plan director.

En cuanto a las ayudas de la Ley de autonomía personal, también se detectan dificultades derivadas de la tardanza de los procedimientos, la inadecuación de los servicios previstos y los efectos de las revisiones de grado en los niños.

El ámbito educativo es un factor determinante para el desarrollo del niño con discapacidad y para su inclusión y garantía de oportunidades educativas. La Ley 12/2009, del 10 de julio, de Educación, establece en sus artículos 2 y 81 la inclusión escolar “como principio rector del sistema educativo, y la escuela inclusiva como base para la atención de todos los alumnos, independientemente de sus condiciones y capacidades”. En este contexto, pues, los niños con discapacidad tienen derecho a disfrutar de las mismas oportunidades educativas que cualquier otro niño escolarizado.

De acuerdo con el Comité de Derechos del Niño, los poderes públicos deben asegurar a los niños con discapacidad el reconocimiento de sus necesidades especiales y su cobertura con recursos públicos y adoptar medidas específicas y una actitud proactiva para lograr un cumplimiento real del derecho a la no-discriminación debido a la discapacidad en la educación desde el parvulario hasta la universidad, en la atención en la familia, en el sistema de protección y en el acceso a las

actividades de ocio, para lograr su máxima integración y desarrollo.

En definitiva, el ordenamiento jurídico establece que la atención educativa de los niños con discapacidad se rige por el principio de escuela inclusiva, de forma que estos niños tienen derecho a ser escolarizados en centros ordinarios y, por ello, es preciso que dispongan de apoyo para atender sus necesidades educativas.

Más allá de esta previsión, cabe recordar que el apoyo a los alumnos con discapacidad debe adaptarse y dotarse de recursos, tanto en cuanto al tiempo como al personal. Asimismo, debe contar con la colaboración de los padres y niños con los docentes, y debe ser una labor de centro que precisa la implicación de toda la comunidad. Esta implicación debe derivarse de la sensibilización, formación y 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.

Además, este derecho se ha visto erosionado en los últimos años por el impacto de las restricciones presupuestarias en materia de educación, especialmente por la dotación de recursos, que ha afectado negativamente al desarrollo del principio de inclusión escolar del alumnado con discapacidad en el sistema educativo.

El Departamento ha ido implementando unidades de apoyo a la educación especial (USEE), que han ido aumentando año tras año y se sitúan ya en 359 para el curso 2013/2014. Aun así, su implementación progresiva se ha acompañado de reducciones en la dotación de personal docente y también de problemas derivados de la falta de cobertura de las reducciones de jornada y de las bajas temporales de los educadores de educación especial, con USEE que no disponen de todo el personal asignado durante todo el horario del alumnado. Estas medidas de austeridad también han provocado reducciones de las horas de personal de apoyo asignado a muchos centros educativos públicos respecto a anteriores cursos, pese a que, en muchos

casos, el número de alumnado con necesidades educativas especiales han aumentado.

Este escenario provoca que algunos centros de educación especial reciban alumnado con necesidades educativas especiales que podría estar escolarizado en centros ordinarios si éstos dispusiesen del apoyo adecuado, con lo que no se cumple el principio de escolarizar a los niños en un centro de educación especial únicamente para los casos en los que la escolarización en un centro ordinario no sea posible.

De hecho, los datos aportados por el propio Departamento de Enseñanza indican que, por primera vez en los últimos cuatro cursos, el número de alumnado con necesidades educativas especiales escolarizado en centros ordinarios ha decrecido y que el número de alumnado escolarizado en centros de educación especial ha aumentado. Estos datos, pues, indican un cierto retroceso en el desarrollo del principio de educación inclusiva en Cataluña.

Los problemas de dotación de los centros ordinarios pueden condicionar notablemente la elección escolar manifestada por las familias de los alumnos con discapacidad y también los dictámenes de escolarización que elaboran los propios EAP. La existencia de centros de educación especial en el territorio es uno de los factores condicionantes de estas diferencias territoriales en las propuestas de escolarización de los EAP, pero la falta de criterios claros y compartidos por parte de los EAP sobre qué alumnos deben escolarizarse en centros ordinarios y cuáles en centros de educación especial también influye.

En este sentido, en los últimos cursos el Departamento de Enseñanza ha aprobado resoluciones para establecer el procedimiento a seguir y los protocolos a utilizar por los EAP para la elaboración de dictámenes de escolarización del alumnado con necesidades educativas especiales (por ejemplo, Resolución de 28 de febrero de 2013, de la Dirección General de Educación Infantil y Primaria, para el curso 2013/2014).

Aun así, el principio de educación inclusiva se regula aún hoy en día por un reglamento del año 1997 (Decreto 299/1997, de 25 de noviembre, sobre la atención educativa al alumnado con necesidades educativas especiales) que no

parte de los progresos conseguidos en la última década en el ámbito de la educación inclusiva (con la creación de las USEE, por ejemplo) y que no desarrolla algunos de los avances introducidos por la Ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación, como la prestación de servicios y programas por parte de los centros de educación especial de apoyo a la escolarización de los alumnos con discapacidades en los centros ordinarios (artículos 81.4 y 205.10).

Otros ámbitos en que se observan carencias:

- Existen enormes dificultades para que un niño de cero a tres años que sufre una multidiscapacidad con una afectación severa pueda ser atendido en una guardería ordinaria. Si bien existen ejemplos de inclusión de estos niños en guarderías, son escasos respecto a los casos en los que no pueden acceder por falta de personal adecuado. De hecho, los recursos existentes especializados para niños con multidiscapacidad son privados. Si bien existen algunas prácticas de escolarización compartida entre guarderías municipales y la guardería especializada (actualmente, cuatro en Barcelona ciudad) y esta práctica está pensada para hacerse extensiva a otros municipios, no existe ninguna previsión concreta sobre esta cuestión.

- Los déficits de escolarización inclusiva también se dan en las actividades complementarias y extraescolares y en el servicio de comedor escolar. Hay numerosas quejas por la falta de oportunidades, especialmente del alumnado con discapacidad, a la hora de acceder a estas actividades y servicios, y por los déficits en la provisión de personal de apoyo por parte de la administración afectada que acompañe su participación.

- Cabe destacar las dificultades con que se encuentra el alumnado con necesidades educativas especiales que se ha graduado en ESO y que, de acuerdo con estas necesidades, presenta muchos problemas para proseguir su escolarización en enseñanzas secundarias posobligatorias, aunque sea con adaptaciones curriculares. Para muchos de ellos, el recurso educativo más adecuado a sus necesidades formativas y de inserción laboral son los programas de calificación profesional inicial (PCPI), pero la normativa vigente limita el

acceso a esta oferta a los alumnos sin graduación en ESO.

Esta situación provoca que haya institutos que sugieran a este alumnado que no se gradúe en ESO, a fin de que pueda acceder sin problemas a esta oferta formativa. A criterio del Síndic, la normativa estatal, si bien no prevé de forma

literal como caso excepcional la posibilidad de que el alumnado graduado en ESO pueda inscribirse en un PCPI, no excluye que las administraciones educativas, de acuerdo con su mandato de velar por el derecho a la educación, puedan regular con carácter excepcional otros supuestos de acceso.

RECOMENDACIONES

- Adoptar medidas para que cualquier servicio, institución o programa sea accesible a los niños y a los adolescentes con discapacidad, en todos los ámbitos de la vida cotidiana: educación, ocio, transporte, juego, etc. Las medidas deberían incluir la formación y la sensibilización sobre los derechos de los niños con discapacidad, sobre el derecho al máximo desarrollo, el derecho a la vida normalizada y a la inclusión social, así como los mecanismos de apoyo que se requieran en cada caso.

- Asegurar la inspección y evaluación de los servicios que atienden a niños y adolescentes con discapacidad y de los tratamientos que reciben, desde la perspectiva de su derecho al máximo desarrollo y no en función de las necesidades organizativas.

- Garantizar la atención de los niños en los CDIAP hasta los seis años siempre y cuando sea necesario para su desarrollo y mantener la frecuencia de esta atención, teniendo como prioridad el derecho del niño al desarrollo y no la presión y la demanda asistenciales.

- Crear unidades funcionales de atención a los niños con discapacidad, formadas por equipos de atención primaria de salud, servicios de pediatría hospitalaria, CDIAP y CSMIJ, con un modelo organizativo de puerta de entrada única, compartiendo profesionales, un referente de caso, guías clínicas y formación.

En el ámbito educativo:

- Deben establecerse medidas normativas y políticas que permitan profundizar aún más en el desarrollo de la educación inclusiva, ya sea con la dotación del personal de apoyo suficiente a los centros ordinarios para posibilitar la escolarización de los alumnos con necesidades educativas especiales, ya sea con el establecimiento de criterios de escolarización que combatan las desigualdades territoriales y sociales en la aplicación del principio de educación inclusiva existentes actualmente.

- Debe garantizarse la asignación de personal de apoyo necesario para la atención adecuada de los alumnos con necesidades educativas especiales en cada escuela ordinaria, con una dotación condicionada a la evolución de necesidades educativas especiales presente en cada centro para posibilitar la educación inclusiva y asegurar la formación de los docentes para la atención adecuada de los alumnos con discapacidades y con necesidades educativas especiales para que el alumnado reciba la atención que necesita.

- Debe impulsarse y finalizarse la reconversión definitiva de los centros de educación especial en centros de referencia para las escuelas ordinarias como mecanismo de apoyo para hacer efectiva la escolarización inclusiva de los alumnos con discapacidades.
- Es necesario adoptar medidas para que los niños y adolescentes con discapacidad tengan acceso a los diferentes servicios escolares (comedor, actividades complementarias, etc.) en igualdad de condiciones que el resto de niños y adolescentes.
- Debe garantizarse el acceso de los niños con discapacidad a las guarderías.

FOGO 1

La asignación de horas de personal de apoyo a los centros ordinarios para la escolarización inclusiva

La Ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación, establece en sus artículos 2 y 81 “la inclusión escolar como principio rector del sistema educativo, y la escuela inclusiva como base para la atención de todos los alumnos, independientemente de sus condiciones y capacidades”. En este contexto, pues, los niños con necesidades educativas especiales tienen derecho a disfrutar de las mismas oportunidades educativas que cualquier otro niño escolarizado.

Si bien es cierto que, desde una perspectiva histórica, puede afirmarse que actualmente el Departamento de Enseñanza invierte más en estrategias para avanzar hacia el objetivo de la escolarización inclusiva de lo que se hacía hace una década, el estudio de las quejas constata que la evolución de la dotación de profesionales de apoyo de que disponen los centros no siempre está en consonancia con la evolución de las necesidades de atención que requieren los alumnos que escolarizan, y que la asignación de profesionales de apoyo no siempre tiene en cuenta las prescripciones realizadas desde los EAP o desde otros servicios educativos y de salud. Especialmente en el actual contexto de restricción presupuestaria, hay centros que, a pesar de que ha aumentado el número de alumnado con necesidades educativas especiales, han experimentado un decremento de la dotación de horas de auxiliar respecto al curso anterior. En este sentido, las administraciones afectadas exponen que la asignación de horas de personal de apoyo a cada centro depende de las solicitudes recibidas cada curso y de la disponibilidad de horas, que son finitas y no necesariamente están condicionadas al número de solicitudes existentes.

Ante estos déficits de recursos, el Síndic considera que condicionar las horas asignadas a un conjunto de horas limitado provoca (o puede provocar) que haya necesidades educativas especiales no cubiertas suficientemente o desigualmente cubiertas en función del centro de escolarización del niño (dependiendo, por ejemplo, del número de alumnado con necesidades educativas especiales en cada centro u otros).

La valoración de las necesidades educativas especiales debe ser el criterio que determine la asignación de horas, y las horas asignadas no deberían ser finitas,

sino que deberían estar condicionadas al volumen de necesidades educativas especiales existente. De otro modo, podría estar vulnerándose el derecho a la educación en igualdad de oportunidades de los alumnos con discapacidad, protegido por el ordenamiento jurídico.

Las quejas también evidencian que, ante la insuficiencia de recursos disponibles, hay alumnos que a propuesta del Departamento de Enseñanza no pueden escolarizarse en centros ordinarios, tal y como querrían sus familias.

En el marco de la respuesta recibida en algunos de los expedientes de queja, el Departamento de Enseñanza señala que la inclusión escolar, si bien es un principio que inspira la Ley 12/2009, de Educación, es una realidad deseable que en algunos momentos puede desbordar la capacidad de generación de recursos para posibilitarla, especialmente en momentos de crisis económica. Sobre este asunto, el Síndic considera que la inclusión escolar es un derecho del alumnado con necesidades educativas especiales protegido por el ordenamiento jurídico y que las administraciones afectadas deben garantizar en condiciones adecuadas. El actual periodo de contención del gasto, pues, no debe afectar al cumplimiento de un derecho básico, como el derecho a la inclusión escolar en igualdad de oportunidades por parte del alumnado con necesidades educativas especiales.

RECOMENDACIONES

- Deben garantizarse que las horas de personal de apoyo cubren las necesidades de los alumnos con discapacidad.
- Deben revisarse los procedimientos de asignación de horas de personal de apoyo a fin de garantizar que las necesidades de este apoyo educativo valoradas por el EAP sean el criterio fundamental a la hora de decidir sobre las asignaciones de horas a cada centro, y no las limitaciones derivadas de un conjunto de horas finito y no condicionado a las necesidades existentes.

FOGO 2

El coste del comedor escolar para los niños con discapacidad escolarizados en centros ordinarios

En el marco de sus actuaciones, el Síndic ha constatado diferencias en las condiciones de acceso al servicio de comedor escolar de los alumnos con discapacidad en función de si están escolarizados en centros de educación especial o de si optan por la educación inclusiva y están escolarizados en centros ordinarios. Existen casos de alumnado escolarizado en centros ordinarios que tienen que satisfacer determinados importes, generalmente relacionados con la cobertura parcial del coste del personal de apoyo contratado adicionalmente por el servicio para garantizar su atención durante el horario de comedor, mientras que el alumnado escolarizado en centros de educación especial suele tener el servicio de comedor gratuito.

Los comedores que acogen a alumnado con necesidades educativas especiales pueden tener un sobrecoste causado principalmente por la necesidad de más personal de apoyo (monitores).

En general, la ayuda de comedor escolar que otorga el Departamento de Enseñanza para alumnado con necesidades educativas especiales (9,90 € por niño y día) es superior a la ayuda ordinaria (6,20 €), ya que cubre el coste del acceso al servicio de comedor escolar de este alumnado, tanto en centros ordinarios como de educación especial. Con todo, este sobrecoste fluctúa en función del número total de comensales, del número de alumnos que tienen necesidades educativas especiales y de las características particulares de cada uno de estos alumnos. El sobrecoste puede ser elevado en comedores con pocos comensales y puede llegar a ser nulo en comedores con muchos comensales y un bajo porcentaje de alumnos con necesidades educativas especiales. Eso provoca que, en determinados casos, haya alumnado con discapacidad que no cubre totalmente este sobrecoste con la ayuda de comedor escolar que percibe, de forma que las familias de este alumnado debe financiar el coste de este personal de apoyo.

Como criterio general, desde la perspectiva de la defensa del derecho de este alumnado a la educación en igualdad de oportunidades, y de la aplicación del principio de igualdad y de no-discriminación, el Síndic considera que las familias de alumnado con discapacidad no se deben hacer cargo del coste del personal de apoyo necesario para acceder y hacer un uso normalizado de un servicio escolar como el comedor. Es el servicio el que debe proporcionar las condiciones adecuadas y los recursos necesarios para posibilitar la participación de cualquier alumno de forma normalizada, y no la familia.

Precisamente, la asunción de dicho sobrecoste asociado a la discapacidad por parte del alumnado con necesidades educativas especiales escolarizado en centros ordinarios puede entrar en contradicción con el establecimiento de un precio máximo del servicio de comedor por parte del Departamento de Enseñanza.

La Resolución por la que se determina el precio máximo de la prestación del servicio escolar de comedor de los centros educativos de titularidad del Departamento de Enseñanza establece el precio máximo en la cantidad de 6,20 euros/alumno/día, IVA incluido, y también prevé que este precio máximo comprende, además de la comida, la atención directa del alumnado durante el tiempo de la prestación del servicio de comedor y los periodos de tiempos anteriores y posteriores, desde que acaban las clases de la mañana hasta que comienzan las de la tarde con una duración máxima de dos horas y media en total.

Es verdad que esta resolución prevé que “cuando se trate de centros de educación especial [...] o cuando las circunstancias especiales del alumnado o del centro así lo aconsejen, el precio máximo de esta prestación puede aumentarse, excepcionalmente, mediante la autorización previa de los servicios territoriales correspondientes”, pero el coste de estas circunstancias especiales del alumnado no justifica la autorización de un precio máximo diferenciado entre el alumnado de un mismo servicio de comedor escolar por razón de su situación de salud. En todo caso, el precio máximo de esta prestación se aumenta para todo el centro, no sólo para determinados alumnos (con la excepción de los usuarios esporádicos, que sí que tienen que pagar un precio más elevado, tal y como establece explícitamente esta resolución).

En definitiva, existe una desigualdad de trato en cuanto al coste de acceso entre los alumnos con necesidades educativas especiales y el resto de alumnado que hace uso del servicio de comedor escolar. El coste de acceso al servicio de comedor escolar de un mismo centro debería ser igual para todos los alumnos, al margen de sus condiciones de salud.

RECOMENDACIONES

- Debe evitarse que el alumnado con discapacidad deba que sufragar el coste de la provisión del personal de apoyo, que debería repercutirse en los gastos generales de funcionamiento del servicio de comedor escolar.
- La resolución que regula el precio máximo debe prever la imposibilidad de establecer precios diferenciados en función de la situación de salud y de las necesidades de apoyo del alumnado.
- Debe estudiarse la adopción de otras medidas como la modificación de las instrucciones a los consejos comarcales del Departamento de Enseñanza relacionadas con la concesión de becas de comedor, la reconversión de las ayudas individuales por alumnado con discapacidad destinados a sufragar el coste del personal de apoyo a subvenciones para los titulares del servicio para garantizar la provisión de este personal o la incorporación de ayudas extraordinarias (o subvenciones) para la cobertura del coste del personal de apoyo requerido, entre otros.

FOCO 3

Los déficits del sistema de atención al niño en situación de dependencia

El desarrollo del sistema de protección social previsto por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, ha sido muy difícil desde el principio, pese al avance que en sí representa.

Las medidas de restricción presupuestaria han impactado en la aplicación de la Ley y, en especial, en la efectividad de la prestación económica por cuidados en el entorno familiar, prevista como una prestación de carácter excepcional, pero a la práctica aplicada como medida muy generalizada dada la insuficiencia de servicios para atender a las personas dependientes, especialmente en el caso de los niños dependientes.

Ante esta situación, el Síndic ha recomendado que en casos con un mismo derecho reconocido a percibir la prestación vinculada a la situación de dependencia, en que la Administración se ve obligada a priorizar unos pagos frente a otros, la prelación se haga de acuerdo con criterios objetivos que consideren la capacidad económica de la persona interesada en relación al nivel de necesidad o urgencia para atender los gastos que requiere el desarrollo de las actividades de la vida diaria de la persona dependiente y el interés superior del niño, ya que el retraso en el pago en el caso del niño afecta directamente a sus condiciones de vida.

En este sentido, cabe hacer referencia al artículo 23 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño que señala que “el niño debe gozar de una vida plena en condiciones que le aseguren dignidad [...] y que el niño con discapacidad tiene derecho a recibir atenciones especiales y ayuda para su cuidado [...]” .

También el artículo 7 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidades hace una especial referencia a los derechos de los niños, y establece que “es preciso tomar todas las medidas necesarias para asegurar que todos los niños y las niñas con discapacidad gocen plenamente de todos los derechos humanos, que su interés sea prioritario en todas las acciones que les conciernen [...]”.

De acuerdo con la normativa vigente, estos criterios deberían determinarse en un instrumento jurídico general de público conocimiento y accesible a todas las personas interesadas.

Ciertamente, la Administración ha optado por priorizar unos pagos frente a otros y lo ha hecho en beneficio de los nuevos reconocimientos de dependencia por delante de los retrasos pendientes, y también atendiendo de forma preferencial los casos de especial vulnerabilidad derivados por los servicios sociales municipales. La valoración de la vulnerabilidad y la fijación de la prioridad en el pago de las prestaciones reconocidas a la persona dependiente se ha dejado en manos de los servicios sociales de atención primaria, con los que el Departamento de Bienestar Social y Familia está en contacto permanente para atender los casos más urgentes. Sin embargo, la Administración tiene el deber legal de cumplir y dar cumplimiento a la normativa vigente y el cumplimiento de los actos emitidos por la propia administración (y muy especialmente de aquellos declarativos de derechos) es esencial para garantizar los derechos de los ciudadanos y su seguridad jurídica, además de obligatorio de acuerdo con el principio de congruencia con los propios actos.

En relación con la valoración de la dependencia de los niños y adolescentes, el baremo de valoración de la situación de dependencia establece que la valoración de la situación de dependencia a los menores de dieciocho años es revisable de oficio al inicio de cada periodo diferenciado en la tabla de aplicación cronológica o a la mitad de este periodo cuando no haya transcurrido un año desde la anterior valoración. Estos tramos de valoración por edad están diseñados para realizar la valoración de dependencia de la persona menor de dieciocho años en relación al nivel de desarrollo propio de la edad del solicitante en el momento de la valoración. Los tramos de edad señalados son de los tres a los seis años, de los siete a los diez años, de los once a los diecisiete años. Para los menores de tres años la valoración se realiza a través de una escala de valoración específica de dependencia.

Dada esta especial circunstancia, el Síndic ha observado que la eliminación del nivel 2 de dependencia y la rebaja, en consecuencia, de las prestaciones y servicios a los que tenían acceso los menores dependientes que tenían reconocido este nivel antes de la aplicación del Real Decreto 20/2012, de 13 de julio, ha afectado prácticamente todos a estos niños, que se ven sometidos a revisiones de la valoración de dependencia periódicas a que no se ven sometidos los adultos.

RECOMENDACIONES

■ En todos los casos de retraso en el pago de prestaciones reconocidas (en relación con las mensualidades, en casos de fracciones de retrasos aplazados a cinco u ocho años, etc.), la Administración debe adoptar medidas para dar cumplimiento a los plazos fijados por la normativa vigente y por sus actos administrativos.

■ En casos con un mismo derecho reconocido, y si la Administración debe establecer una orden de prelación para atender los pagos, deben fijarse criterios objetivos claros y públicos para la priorización que garanticen la transparencia y seguridad jurídica. Entre estos criterios de priorización, y dada la finalidad de la prestación económica por cuidados en el entorno familiar, es necesario considerar el interés superior del niño, un mandato legal derivado de la Ley 14/2010, de 27 de mayo.

5. DERECHO AL MAYOR NIVEL DE SALUD POSIBLE: CARENCIAS EN LA GARANTÍA DEL DERECHO A LA SALUD MENTAL

El artículo 24 de la Convención de los Derechos del Niño establece que los estados miembros reconocen el derecho del niño a disfrutar del mayor nivel de salud posible y de equipamientos de tratamiento de las enfermedades y de restablecimiento de la salud. Los estados integrantes deben esforzarse para asegurar que ningún niño sea privado de su derecho a acceder a estos servicios.

En Cataluña, el artículo 45 de la Ley 14/2010, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, sobre la atención a la salud mental, establece, por una parte, que, de acuerdo con el Plan director de salud mental y adicciones, deben desarrollarse 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 debe garantizarse la atención en salud mental de los niños y adolescentes con discapacidad, mediante programas integrales de atención en el territorio que comprendan los servicios y equipamientos de los departamentos de la Generalitat implicados en su atención.

En el año 2006 la Generalitat de Cataluña aprobó el Plan director de salud mental, con la previsión de un enfoque diferenciado para jóvenes y adolescentes, y desde julio de 2014 el Departamento de Presidencia coordina el Plan integral de atención a las personas con trastorno mental y adicciones para potenciar la necesaria transversalidad de las actuaciones propuestas. Una de las once líneas estratégicas del Plan es la promoción de la integración de las intervenciones de los servicios de salud, sociales y educativos de la pequeña infancia, de la población en edad escolar y de la adolescencia en especial riesgo o vulnerabilidad.

Pese a que la red de salud mental infantil y juvenil es de acceso universal para los

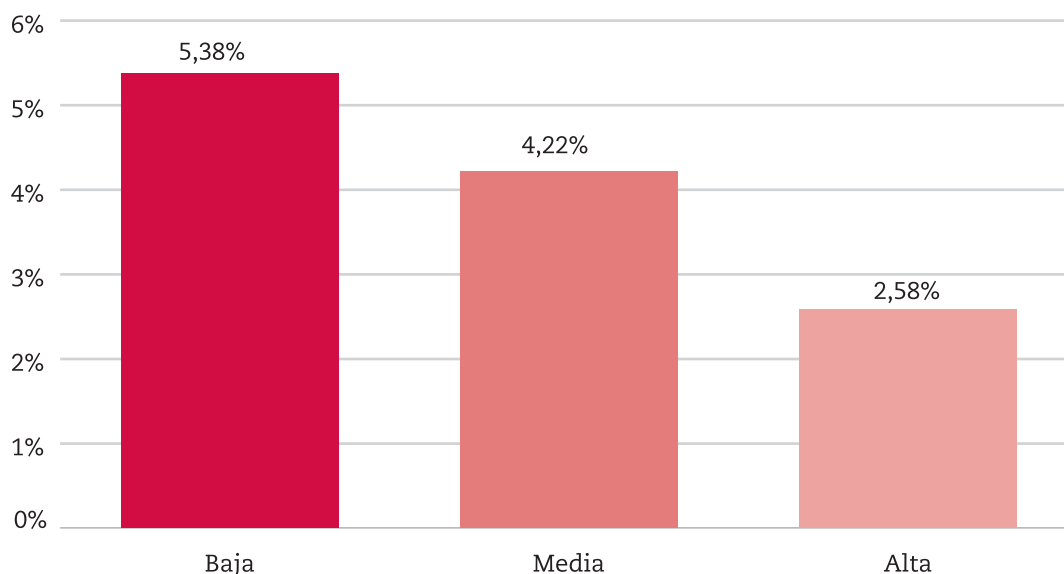
menores de edad en Cataluña, se constata que la incidencia de problemas de salud mental en situaciones de pobreza infantil es mayor y que, en realidad, el acceso a los servicios de salud mental adecuados es desigual por razones socioeconómicas de las familias de donde provienen los menores que sufren este tipo de problemas. A su vez, sufrir problemas de salud mental implica más dificultades y menos posibilidades de estas personas de superar las situaciones de pobreza, que ya por sí mismas son difíciles de dejar atrás.

Así, desde la grave recesión económica que afecta a la Unión Europea y, por lo tanto, también a Cataluña, se han publicado varios estudios que relacionan los factores socioeconómicos con el incremento de trastornos mentales, consumo de alcohol y riesgo de suicidio, así como la mortalidad relacionada en la población general.

Además, en el caso de los niños, la respuesta a estímulos negativos es más inespecífica que en la población adulta. Los posibles problemas de salud mental de los padres o cuidadores, incrementados por la crisis, y los cambios en la vida derivados de la pérdida o la precarización del trabajo o la vivienda de estos adultos sí tienen efectos en las relaciones familiares y en la atención de los hijos, lo que impacta sobre la salud psicológica de los niños, que sufren indirectamente sus efectos.

El principal instrumento de que se dispone en Cataluña para conocer el estado de salud de la población es la Encuesta de salud de Cataluña (ESCA). De acuerdo con los datos extraídos de la ESCA para el periodo comprendido entre junio de 2010 y junio de 2013 entre la población de cuatro a catorce años, se describe una peor salud mental en niños de familias con menor nivel de estudios maternos y clase social menos favorecida. La probabilidad de sufrir un trastorno mental es mayor como menor es la clase social, llegando ser el doble en la clase social baja en relación con la clase social alta: un 5,4% de los niños de cuatro a catorce años en familias de inferior clase social tienen probabilidad de sufrir un trastorno mental, mientras que esta probabilidad es sólo de un 2,5% en el caso de los niños de clase social alta.

Gráfico 2. Probabilidad de sufrir un trastorno mental en la población de cuatro a catorce años según la clase social. Cataluña junio 2010-junio 2013



Fuente: ESCA.

Así pues, y en coherencia con las observaciones anteriores, se detecta una fuerte incidencia y un aumento de los problemas de salud mental infantil y juvenil entre la población más vulnerable. Según los datos de Cáritas sobre las familias que atienden para un realojamiento inmediato o un servicio de mediación de la vivienda para negociar las deudas pendientes, un 43,2% de los niños y un 25% de las niñas cuyos padres son usuarios de los servicios de mediación de la vivienda y un 61% de los niños y un 37% de las niñas cuyos padres son usuarios de los equipos de atención directa de realojamiento presentaban problemáticas de salud mental, ante el 4% de la población general de la misma franja de edad.

Esta situación se ve incrementada por las dificultades de acceso a la red de salud mental por parte de la población infantil y juvenil pertenecientes a colectivos de población más vulnerable, que hace que muchos de estos niños no tengan cubiertas sus necesidades de atención especializada con la intensidad requeridas.

El Síndic ya ha puesto de manifiesto en informes anteriores que existe una saturación de la red de salud mental infantil y juvenil y una falta de adecuación de los

recursos a las necesidades de los niños y adolescentes.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que la red de salud mental catalana actual establece la existencia de centros de salud mental infantiles y juveniles (CSMIJ) que prestan servicios de atención especializada y de apoyo a la atención primaria de salud de forma ambulatoria. Sin embargo, la saturación actual de la red de salud mental infantil y juvenil comporta problemas en la provisión del servicio y la imposibilidad de que ésta pueda dar una respuesta adecuada a la demanda de servicio que tiene.

Esta saturación conlleva, en primer lugar, que en determinados CSMIJ existan listas de espera para la exploración y el diagnóstico de los niños y jóvenes derivados. Con todo, se intenta priorizar la exploración de las situaciones de los niños y adolescentes más graves. Esta saturación conlleva importantes retrasos en el estudio y diagnóstico de los niños, lo que afecta directamente a su salud.

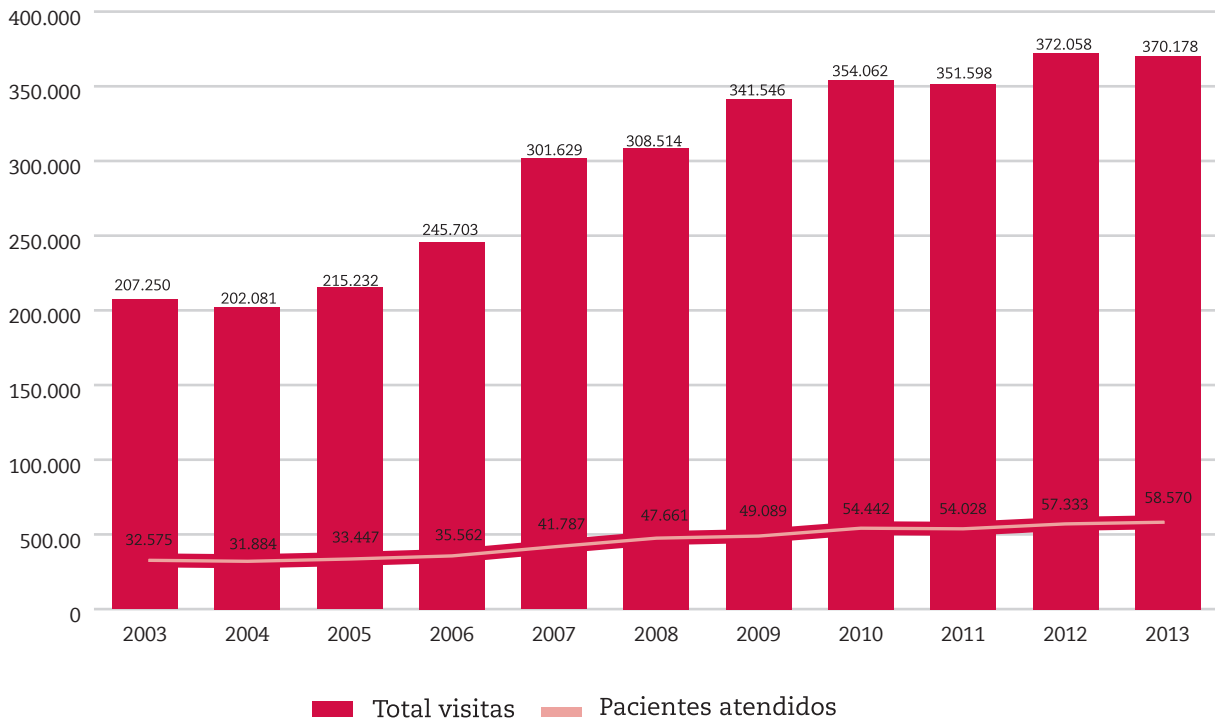
En segundo lugar, se han detectado déficits en la intensidad del tratamiento que se ofrece desde los CSMIJ, en relación con la frecuencia de las sesiones terapéuticas. En

algunos casos, las necesidades de atención terapéutica prescritas no pueden ser atendidas por los profesionales del servicio por la situación de sobredemanda en la que se encuentra.

Además, la demanda de atención en estos centros ha aumentado. En el año 2013 el

4,14% de la población catalana de cero a diecisiete años fue atendida en los centros de salud mental infantil y juvenil (CSMIJ). En el periodo 2003-2013 el número de pacientes atendidos en los CSMIJ ha aumentado un 79,8% y el de visitas, un 78,6%.

Gráfico 3: Actividad de los CSMIJ (2003-2013)



Fuente: Memoria del Catsby.

Estas dos tendencias han tenido un fuerte impacto sobre los diferentes servicios básicos o especializados que atienden a los niños y sus familias, y han sobrecargado los servicios y alargado las listas de espera.

Esta saturación en la red introduce una desigualdad clara en el pleno desarrollo del derecho a la salud de todos los niños y adolescentes, ya que los grupos de población con menos recursos económicos, que son los que, a su vez, tienen más posibilidades de sufrir problemas de salud mental, tienen más dificultades para acceder a la red privada de salud mental, que se presenta como la alternativa a esta situación de falta de provisión.

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

Si bien éste es un recurso específico para adolescentes con necesidades concretas, los profesionales de la red manifiestan que faltan plazas específicas de centro de día o

de rehabilitación para adolescentes, como puente entre la hospitalización en un hospital de día y el sistema educativo ordinario.

Algunos profesionales valoran que, una vez finalizada la estancia en los hospitales de día de adolescentes, los jóvenes con trastornos mentales graves o trastornos de conducta que continúan necesitando una atención en salud mental no disponen de ningún recurso específico para sus características en la red pública. En muchos casos, la configuración actual del sistema implica que el joven deberá adaptarse al recurso que haya y no al revés, lo que a

menudo aumenta la demanda de los centros de salud mental infantiles y juveniles, que deben atender casos insostenibles, y desplaza a otros pacientes que requieren este tipo de atención.

Los datos obtenidos del Departamento de salud muestran que no se ha producido un incremento de las camas hospitalarias para la población infantil y juvenil que presenta algún trastorno mental y que requiere hospitalización ni tampoco se ha incrementado el número de plazas en los hospitales de día infantojuveniles para todos los diagnósticos (HDIJ) (ver la tabla 11).

Tabla 11. Camas hospitalarias para la población infantil y juvenil con algún trastorno mental

	2009	2010	2011	2012	2013
Camas hospitalarias	127	127	119	119	119
Plazas HDIJ	440	440	440	440	440

Fuente: Departamento de Salud.

En otro sentido, de acuerdo con el Decreto 213/1999, de creación de la red pública de salud mental, esta red también dispone de las unidades de hospitalización de psiquiatría, las unidades de crisis para adolescentes (UCA) y las unidades de subagudos para adolescentes. Esta configuración de la red conlleva una falta de plazas de media estancia para adolescentes con trastornos severos que requieren un internamiento en una fase concreta del tratamiento, según cuál sea su evolución, como son los chicos y chicas con trastorno dual.

Además de estos datos, cabe remarcar que la Cartera de servicios sociales 2010-2011 prevé que los servicios residenciales previstos para personas con discapacidad tienen como población destinataria a personas de dieciocho a sesenta y cinco años y, por lo tanto, no existen servicios especializados para menores de edad. La Administración argumenta que este segmento de población habitualmente se encuentra bajo el cuidado directo de la familia con los apoyos de los servicios de los pueden beneficiarse. Excepcionalmente se prevé acordar el ingreso de un niño o adolescente en un centro

residencial para personas con discapacidad intelectual o física.

Esta situación contrasta con la realidad de unas familias que se encuentran en situaciones límite, dada la necesidad de que existan recursos específicos para el ingreso residencial de jóvenes. Al Síndic llegan casos de familias, sin medios económicos y con un hijo adolescente con discapacidad o trastorno grave de conducta, que han tenido que renunciar a su tutela para que el hijo pueda acceder a la red pública cuando, por las características de su enfermedad, no puede recibir una atención adecuada dentro de la propia familia ni mediante atención ambulatoria. Es paradójico y contrario a los derechos de los niños que los padres tengan que tomar esta decisión debido a situaciones extremas, ya que el deterioro de la convivencia familiar es de tal magnitud que puede poner en peligro la integridad física del propio adolescente y de los miembros del núcleo familiar. Por otra parte, esta situación también va en detrimento de los niños que son tutelados por la DGAIA por la desprotección en la que se encuentran, los cuales también deberían ser atendidos en centros adecuados a sus necesidades.

En definitiva, se trata de jóvenes que no están desamparados por su familia, sino que la falta de recursos adecuados para atenderlos obliga a sus familias a hacer algo en contra de su voluntad para que la Administración los atienda con recursos que no están previstos para estos supuestos, ya que el acceso a recursos residenciales sólo se prevé para los mayores de dieciocho años y, en el caso de menores, sólo para niños bajo tutela de la Administración pública (DGAIA). Así pues, puesto que la familia no recibe el apoyo que necesita para tener cuidado de sus hijos tiene que renunciar (ficticiamente) a este deber para poder recibir este apoyo.

Por otra parte, la problemática de salud mental presenta muchas especificidades en el abordaje en función del tipo de trastorno o enfermedad que se sufre y es preciso que se garantice que el recurso es adecuado y diferenciado en función de la patología que se presenta. Existen situaciones y necesidades muy diversas: adolescentes con trastornos de conducta alimenticia, con varios tipos de trastornos de espectro autista o con trastornos duales.

A lo largo de los últimos años, el Síndic ha recibido quejas regularmente de familias de niños y adolescentes que sufren trastornos del espectro autista, en relación con la falta de recursos adecuados para atenderlos. Los profesionales que atienden a estos niños también señalan esta insuficiencia de recursos: estas carencias van desde de la falta de recursos alternativos al domicilio para atender a los niños y adolescentes en situaciones más agudas, a menudo asociadas a trastornos de conducta, niños que no pueden contenerse mediante tratamiento ambulatorio ni tampoco pueden sostener en el domicilio familiar o en el colegio (ni tan solo en centros de educación especial) por la agitación que sufren. Tal y como se ha señalado, este tipo de recursos no está previsto para niños y adolescentes con este perfil y en la práctica a menudo se solicita a las familias que renuncien al ejercicio de la potestad para que puedan acceder a estos servicios a través de la DGAIA.

También se denuncia la falta de camas hospitalarias de corta y media estancia para estos niños y la falta de servicios de apoyo domiciliario, servicio que sólo existe en el ámbito privado y que requiere una formación

muy especializada de los profesionales que no se da a los trabajadores familiares ni en el ámbito de la ley de dependencia. Por otra parte, también faltan plazas de servicios de respiro adecuados para niños y adolescentes con trastornos agudos, aunque son los que más los necesitan, puesto que algunos servicios no aceptan este perfil de niños y adolescentes por la dificultad de atenderlos.

Cabe señalar que en septiembre de 2012 se aprobó el Plan integral de atención a las personas con trastorno del espectro autista, que fue revisado el pasado año 2013 y que tiene como objetivo, entre otros, avanzar y mejorar en la atención de las personas que lo sufren y sus familias.

Asimismo, es preciso señalar que los profesionales del ámbito de la salud que atienden a niños y adolescentes que sufren trastornos de conducta alimenticia también han expuesto carencias relacionadas con los recursos puestos a disposición para atender esta patología. Los profesionales exponen que hay un aumento significativo de ingresos en la unidad de hospitalización y el hospital de día, así como una larga lista de espera para las consultas externas y para poder establecer un tratamiento de media-larga duración, que es lo que sería necesario para atender este tipo de patologías.

El Hospital de Sant Joan de Déu, que se presenta como hospital pediátrico de referencia para tratar este tipo de trastornos, atiende a pacientes provenientes de todo el territorio catalán donde no existe un servicio asimilado, con las consiguientes dificultades logísticas y económicas que eso supone para las familias y los niños y adolescentes afectados.

Estos profesionales también ponen de manifiesto que atienden a pacientes afectados de los trastornos mencionados, que el tratamiento de media o larga duración no puede garantizarse a través de los servicios públicos y que debe ser vehiculado a través de centros privados, que deben costear las familias de los pacientes y pueden no estar sometidos a tantos controles de calidad en el servicio por parte del Departamento.

Por otra parte, la alternativa no especializada de atención de medio y largo plazo de tratamiento psiquiátrico que ofrece el

Servicio Catalán de Salud, las unidades de subagudos de hospitales psiquiátricos, no es adecuada, ya que tienen establecido como criterio de exclusión en el ingreso los trastornos de conducta alimenticia por su especificidad.

Según las informaciones aportadas por la Administración, se han reducido los recursos destinados a los centros de salud mental infantil y juvenil, que desempeñan una función de prevención, detección y seguimiento de casos en fases iniciales, y este hecho ha repercutido en la eliminación de las antenas o los dispositivos que dan

cobertura al territorio. Asimismo, se ha reducido la frecuencia de las visitas asignadas a los pacientes.

Finalmente, de las reuniones mantenidas con los servicios de salud mental infantiles y juveniles se desprende 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 ello conlleva, y por la falta de priorización de la salud mental en el sistema sanitario, especialmente la salud mental infantil.

RECOMENDACIONES

- Es preciso ampliar la oferta de los centros de salud mental infantil y juvenil (CSMI) y otros recursos específicos de salud mental (hospitales de día, servicios residenciales, programas específicos de salud mental, etc.), especialmente entre los adolescentes, de acuerdo con la mayor prevalencia de trastornos de salud mental de los adolescentes en situación de pobreza, y adaptarla a la demanda creciente.
- Deben estudiarse 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.
- Es necesario proveer plazas residenciales públicas especializadas en función de las diferentes necesidades de salud mental que se detecten en los niños que lo requieran.
- Deben reforzarse y garantizarse los servicios de salud mental, tanto ambulatorios como residenciales, para niños tutelados por la Administración, priorizando la especial situación de vulnerabilidad derivada de vivencias anteriores al sistema de protección y la especial responsabilidad de la Administración.
- Se debe garantizar la atención ambulatoria y las unidades hospitalarias especializadas para atender patologías desprovistas de los recursos especializados necesarios, como son los trastornos del espectro autista o los trastornos alimenticios.
- Es preciso asegurar una mayor transversalidad en la atención de la infancia, así como en las valoraciones y decisiones que se adoptan respecto a los niños y adolescentes con problemas de salud mental que están en situación de riesgo debido a determinados entornos familiares.

FOGO 1

El protocolo para la prevención del suicidio

El suicidio es una de las primeras causas de mortalidad entre las personas jóvenes y los trastornos mentales son uno de los principales factores de riesgo de suicidio en los países occidentales. La mortalidad sólo es un porcentaje de la problemática real, ya que por cada muerte se calcula que hay un promedio de 20 tentativas.

No existe ningún registro ni estudio completo que informe sobre el alcance real de las tentativas de suicidio en Cataluña entre la población adolescente que permita asociar los datos de mortalidad de suicidio existentes al análisis de la causa, de los factores de riesgo o de los desencadenantes y, por lo tanto, tampoco al tratamiento recibido ni a las posibles carencias de atención.

A efecto de disminuir la mortalidad, aumentar la supervivencia de la población atendida por conducta suicida y prevenir la repetición de tentativas autolíticas en los pacientes de alto riesgo, el Departamento de Salud implantó el programa Código riesgo de suicidio para el periodo 2014-2015.

Las acciones previstas en el Código riesgo de suicidio pretenden remediar la falta de datos existentes sobre tentativas de suicidio, posibles causas, diagnóstico y tratamiento recibido que permitan detectar las situaciones de riesgo y activar los recursos sanitarios adecuados, así como facilitar un registro de las tentativas de suicidio asociándolas a la presencia de un trastorno mental y diagnóstico previo. Estos datos, aún no disponibles, permitirán detectar y analizar también los posibles déficits de atención y de prevención del sistema catalán de salud en lo que concierne a la atención a la salud mental de niños y adolescentes.

Así, a pesar de que la finalidad del Código riesgo de suicidio por su propia naturaleza sea la evitación de estas conductas de riesgo, estas situaciones y los datos que se obtengan de este programa necesariamente deben entenderse sólo como un termómetro de la situación actual de salud mental de la población adolescente, de forma que permita abordar de manera general los déficits existentes para lograr no sólo la evitación de estas conductas de riesgo, sino el bienestar y la garantía del derecho a la salud mental de la población infantil y juvenil a través de la activación y el aumento de los recursos necesarios y adecuados.

Por este motivo, además de activar actuaciones protocolizadas para la prevención y evitación del suicidio, es necesario que se refuerce la atención médica, psicoterapéutica y psicoeducativa de las familias afectadas más allá de las 72 horas después del episodio de riesgo.

Por otra parte, también como actuación preventiva, cabe reforzar la coordinación con el Departamento de Enseñanza para que los centros educativos con la formación especializada que corresponda puedan canalizar la demanda de los niños y adolescentes de atención en el ámbito del centro educativo.

En el refuerzo de recursos en el ámbito ambulatorio, tanto en cuanto a intensidad y frecuencia de los CSMIJ como en cuanto a plazas hospitalarias y residenciales especializadas para atender las necesidades a medio y largo plazo, recae parte del abordaje de fondo en el que la atención y prevención de estas conductas de riesgo sólo son una manifestación extrema del problema.

6. DERECHO A UN NIVEL DE VIDA ADECUADO: POBREZA INFANTIL

El artículo 27 de la Convención sobre Derechos del Niño reconoce el derecho de todos los niños a un nivel de vida adecuado a su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. Los padres u otras personas responsables del niño tienen la obligación primordial de asegurar, dentro de sus posibilidades económicas, las condiciones de vida necesarias para el desarrollo del niño.

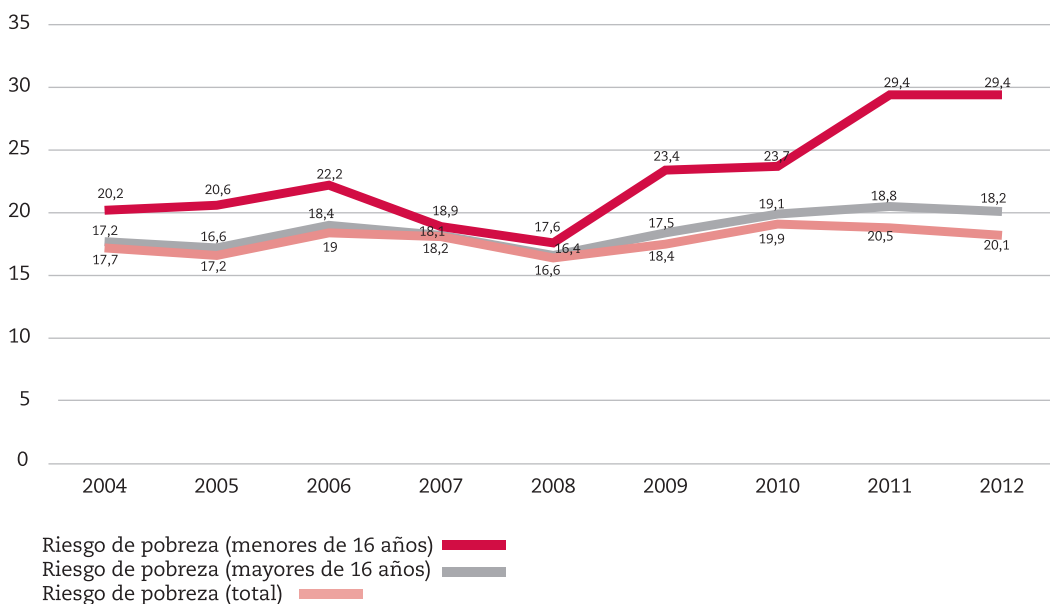
Así, los estados miembros, de acuerdo con sus posibilidades, deben tomar las medidas apropiadas para ayudar a los padres y a las otras personas responsables del niño a hacer efectivo este derecho y, en caso de necesidad, deben dar ayuda material y programas de apoyo, principalmente en cuanto a la nutrición, el vestido y la vivienda.

Este artículo hace referencia al derecho a que los niños tengan unas condiciones de vida idóneas y, a pesar de que apela a la responsabilidad de los progenitores a la hora de proporcionar las condiciones de vida adecuadas al niño en primer término, los estados miembros tienen el deber de formular políticas públicas (ayuda material, programas y medidas de apoyo, etc.) para apoyar a los progenitores, a fin de que puedan cumplir con sus funciones parentales y hacer efectivo este derecho.

En Cataluña, el artículo 41 de la Ley 14/2010, de derechos y oportunidades en la infancia y la adolescencia, reconoce el derecho de los niños a un nivel básico de bienestar y reproduce el esquema de la Convención, en el sentido de que corresponde a los padres la responsabilidad primordial en la crianza, la formación y el aseguramiento de un nivel básico de bienestar y a las administraciones públicas (Estado) la ayuda a los padres para que puedan asegurar las condiciones de vida necesarias para el desarrollo integral de niños y adolescentes.

Pese a todo, hay numerosos niños que están en una situación de vulnerabilidad social a la hora de satisfacer el derecho a un nivel de vida adecuado. Según datos del Idescat para el año 2012, el 29,4% de los niños menores de dieciséis años se encuentra en una situación de pobreza relativa, con una tendencia creciente desde el año 2008, coincidiendo con el inicio de la crisis económica, tal y como muestra el gráfico 4. Este gráfico 4 también evidencia que la prevalencia del riesgo de pobreza es más elevada entre la población infantil que entre el conjunto de la población, y asimismo que el impacto de la crisis económica también ha sido más fuerte entre los niños. Mientras que el riesgo de pobreza infantil se ha incrementado casi 12 puntos porcentuales, este riesgo en el conjunto de la población se ha incrementado en menos de 4 puntos.

Gráfico 4. . Evolución del riesgo de pobreza en función de la edad en Cataluña (2004-2012)



Fuente: elaboración a partir de datos del Idescat.

En este contexto de incremento de la pobreza infantil, cabe destacar que Cataluña se caracteriza por unos niveles de gasto público en protección social, educación y salud sensiblemente inferiores a los del conjunto del Estado español y de la Unión Europea y, respecto a la media europea, este gasto presenta a su vez niveles de eficiencia también bajos a la hora de reducir la pobreza infantil. A pesar de que las diferentes administraciones competentes realizaron un esfuerzo sostenido creciente para incrementar las partidas presupuestarias destinadas a prestaciones económicas, especialmente hasta el año 2010, y para acercar progresivamente los niveles de gasto a los niveles de la Unión Europea, la crisis económica y las medidas de contención del gasto y de reducción del déficit público han comportado reducciones de los presupuestos destinados a la infancia en general (educación, ocio, etc.) y a prestaciones económicas de apoyo a las familias socialmente menos favorecidas en particular (renta mínima de inserción, ayudas de comedor escolar y becas para el estudio, etc.). Estas prestaciones, si no se han reducido, han tendido a mantenerse en un contexto de incremento de las necesidades sociales y económicas de las familias.

Además, en cuanto a la naturaleza de estas prestaciones previstas para combatir las situaciones de precariedad económica de los niños, hay que añadir que éstas suelen ser de derecho de concurrencia, supeditadas a la disponibilidad presupuestaria, por lo que familias con ingresos significativamente bajos pueden no tener acceso a la ayuda que se convoca, ya que las partidas presupuestarias no van condicionadas a la evolución de las necesidades sociales. El Síndic insiste en que las ayudas a las familias que lo necesitan no deben estar condicionadas ni a las necesidades de los demás ni a la partida presupuestaria prevista, sino a las condiciones objetivas de vida de las familias. El reto de la política social es garantizar que las familias dispongan de los recursos necesarios para vivir en condiciones adecuadas y que puedan ejercer correctamente las responsabilidades parentales. A su vez, estas prestaciones de lucha contra la pobreza infantil a menudo están dirigidas al conjunto de la familia, no a los niños directamente, que no tienen derecho por sí mismos. En todo caso, su derecho está condicionado al derecho subjetivo de sus progenitores.

En este sentido, hay que hacer referencia a la Recomendación de la Comisión de la Unión Europea de 20 de febrero de 2013 "Invertir en la infancia: romper el ciclo de la desventaja", en la que se recomienda reforzar los ingresos de las familias mediante prestaciones adecuadas, coherentes y eficientes (incentivos fiscales, prestaciones familiares y por hijos a cargo, subsidios de vivienda, sistemas de ingresos mínimos, etc.) o complementar estos sistemas de refuerzo efectivo a los ingresos con prestaciones en especie (relacionadas, en particular, con la alimentación, con el acceso a servicios, etc.), pero también reconocer a los niños como titulares de derechos independientes y establecer mecanismos de prestación regulares y eficaces que den la máxima cobertura y beneficien al máximo a los niños.

En esta línea, cabe recordar que en Cataluña está pendiente de desarrollo normativo el derecho a un nivel de vida adecuado de los niños, a fin de que éste, más allá de un principio general, se convierta en derecho subjetivo exigible ante las administraciones y en sede judicial.

Uno de los instrumentos de que ha dispuesto la Generalitat para asegurar niveles de renta básicos a las familias socialmente más desfavorecidas que no disponen de otros ingresos periódicos es el Programa interdepartamental de la renta mínima de inserción (PIRMI). Las prestaciones de la renta mínima de inserción se configuran como un conjunto de instrumentos encaminados a la inserción social y, siempre y cuando sea posible, a la inserción laboral mediante unas contraprestaciones que las personas beneficiarias se comprometen a llevar a cabo a cambio de recibir las diferentes actuaciones y prestaciones que establece la Ley que la regula intentando evitar el circuito de asistencialismo.

Sin embargo, con la modificación de los requisitos de acceso a la renta mínima de inserción, previstos 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, se excluyen 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

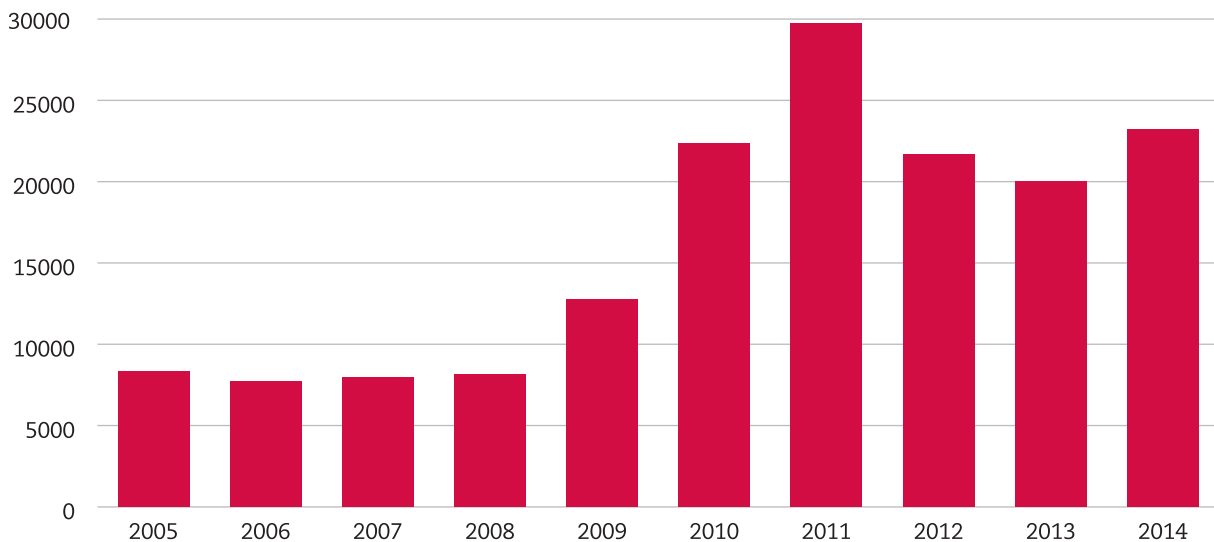
ningún tipo de intervención social y continuada, además de no disponer de los medios económicos necesarios para atender las necesidades básicas de la vida. De esta forma, quedan excluidas muchas familias que, fruto de la crisis económica, se han visto de forma súbita en situación de pobreza económica, a pesar de que por sus características no se encuentren en una situación de vulnerabilidad social grave.

A su vez, las dificultades de renovación de estas prestaciones, por los obstáculos derivados de los nuevos requisitos establecidos, dejan a muchas familias potencialmente perceptoras largos periodos de tiempo sin estos ingresos.

Además, la existencia de hijos en situación de riesgo derivada de la falta de ingresos económicos familiares no es una condición suficiente o un factor de discriminación positiva en el acceso a esta prestación.

De hecho, la modificación de los requisitos de acceso a la renta mínima de inserción, que afecta de forma sustancial a la naturaleza de la prestación y que supone un retroceso en la cobertura y garantía de los derechos sociales, ha tenido implicaciones claras sobre la calidad de vida y las oportunidades de muchos niños, hijos de perceptores, que podían ser beneficiarios indirectos de esta renta y que lo dejaron de ser, pese a que los progenitores no estaban en una situación de suficiencia económica y pese a que sufrían situaciones de pobreza. En este sentido, el gráfico 5 muestra como a partir de mediados de 2011 se produce un descenso muy significativo de los beneficiarios menores de dieciséis años de la renta mínima de inserción, de más de 10.000 niños (las ayudas complementarias a menores de dieciséis años pasaron de 30.360 en mayo de 2011 a 19.258 en septiembre de 2013, mientras que el gasto del PIRMI se redujo en 5,3 millones de euros en este periodo y el de las ayudas complementarias, en 0,5 millones de euros).

Gráfico 5. Evolución del número de beneficiarios menores de dieciséis años (ayudas complementarias) de la renta mínima de inserción en Cataluña (2005-2014)*



Fuente: elaboración a partir de datos del Departamento de Empresa y Ocupación.

Nota: datos del mes de junio

Aun así, cabe destacar que, a partir de octubre de 2013, se revirtió la tendencia de decrecimiento de la inversión en la renta mínima de inserción y se recuperaron parte de los niveles de gasto y de destinatarios que se habían perdido con la modificación

normativa del año 2011. En junio de 2014 se produjo un incremento de 4.000 beneficiarios menores de dieciséis años y un incremento del gasto del PIRMI de 2,3 millones de euros (0,2 millones de euros en el caso de las ayudas complementarias).

RECOMENDACIONES

- Hay que garantizar que las restricciones presupuestarias no afecten al ámbito de la infancia y que la inversión en políticas dirigidas a la infancia asegure una mínima renta disponible.
- Es preciso evaluar y mejorar la eficiencia del gasto en políticas sociales, con el objetivo de combatir con más intensidad la pobreza infantil.
- Deben establecerse por norma los mínimos considerados esenciales para garantizar el derecho del niño a un nivel de vida adecuado, determinar la renta de suficiencia económica que debe disponer una familia para garantizar el acceso de cualquier niño a estos mínimos establecidos y crear 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 Cataluña corregido.

FOCO 1

Los retrasos en el pago de las prestaciones por hijo a cargo

La Ley 6/2011, de 27 de julio, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el año 2011, decretó la suspensión de la prestación universal para familias con hijos a cargo y determinó que el abono de las prestaciones económicas universales por niños a cargo devengadas y no percibidas el día de la entrada en vigor de esta ley podía aplazarse hasta un plazo de cinco años a contar de la fecha de resolución firme del reconocimiento expreso.

Desde el año 2012, el Síndic recibe un alto número de quejas de personas que expresan disconformidad ante la falta de abono de prestaciones aprobadas relativas a los años 2010 y 2011 y que vuelven a solicitar y a exigir la intervención del Síndic en esta cuestión. En algún caso, incluso se ha podido observar que la situación familiar era de extrema vulnerabilidad económica, pero la familia aún no había percibido el abono de la prestación familiar por niño a cargo correspondiente.

El Síndic realiza el seguimiento del pago de las prestaciones por niño a cargo resueltas favorablemente. El Departamento, hasta el momento presente, aplicando la previsión legal, alega que tiene el propósito de hacer efectivas las prestaciones aprobadas, lo antes posible y de acuerdo con los recursos existentes.

Hay que tener presente que las ayudas económicas a las familias con niños a cargo, tal y como indica la Ley 18/2003, de 4 de julio, de apoyo a las familias, tienen el objetivo de ofrecer a las familias con hijos una protección económica ante el evidente aumento de las cargas económicas de la familia; que la ley reconoce el papel de las ayudas de apoyo a las familias con hijos a cargo como mecanismo de lucha contra la pobreza infantil y juvenil, contra la marginalización de las familias y la exclusión

social; que considera que facilitan el ejercicio de una maternidad y paternidad responsables, y reconoce que esta protección económica puede resultar una herramienta para facilitar la conciliación de la vida laboral y la vida familiar.

Por lo tanto, en un periodo como el presente, en que la tasa de pobreza infantil se ha ido incrementando de forma muy importante, esta prestación, si bien tiene un efecto limitado, es un instrumento de lucha contra la pobreza y, de acuerdo con la prioridad presupuestaria de la infancia, establecida en el artículo 15 de la Ley 14/2010, los poderes públicos deberían priorizar estas prestaciones, cuando se trata de situaciones especialmente vulnerables, sobre todo teniendo en cuenta que son prestaciones reconocidas. Así, en situaciones familiares precarias, el Síndic ha insistido en que el retraso en el pago de la prestación afecta directamente a las condiciones de crianza de los niños, por lo que resulta una herramienta imprescindible de apoyo a las familias.

Asimismo, cabe recordar que el artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño prevé el derecho del niño a un nivel de vida adecuado. Y también, específicamente sobre este derecho, el artículo 3 prevé que los estados miembros, de acuerdo con las condiciones nacionales y según sus medios, deben tomar las medidas apropiadas para ayudar a los padres y las otras personas responsables del niño a hacer efectivo este derecho y, en caso de necesidad, deben dar ayuda material y programas de apoyo, principalmente en cuanto a la nutrición, el vestido y la vivienda.

Si bien es cierto que después de la suspensión de la prestación universal por la Ley 6/2011, de 27 de julio, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el año 2011, y con el objetivo de prevenir posibles situaciones de vulnerabilidad, las familias con más dificultades económicas pueden acogerse a la convocatoria anual de la ayuda por nacimiento, adopción, tutela y acogimiento sometidos al nivel de ingresos de la unidad familiar, también lo es que los umbrales de renta son muy restrictivos en lo que concierne al otorgamiento de esta ayuda con derecho de concurrencia, circunstancia que provoca que familias con ingresos significativamente bajos no tengan acceso a la misma.

RECOMENDACIONES

- Es preciso agilizar el pago de las prestaciones por niño a cargo que quedan pendientes de ser abonadas de las convocatorias de los años 2010 y 2011, teniendo en cuenta el artículo 41 de la Ley 14/2010, que establece el derecho de los niños y adolescentes a un nivel básico de bienestar material y personal y el artículo 15 en cuanto a la prioridad presupuestaria.

- Deben adoptarse criterios de priorización de pago en todos los casos familiares que presenten una situación de vulnerabilidad económica, en interés superior de los niños, teniendo en cuenta que las familias atendidas por los servicios sociales o con informe de los servicios sociales, por razón de su situación socioeconómica, deberían poder recibir la mencionada prestación sin dilación o con carácter prioritario.

FOGO 2

Acceso de los niños a servicios o cuotas en función del cumplimiento de determinadas obligaciones por parte de los progenitores

En los últimos años, el Síndic ha recibido diferentes quejas relacionadas con las consecuencias que determinados comportamientos de los progenitores generan en el acceso de sus hijos o hijas a determinadas oportunidades sociales y educativas. Más concretamente, estas quejas remiten a situaciones como:

- Imposibilidad de las familias deudoras de tasas, multas o impuestos municipales de acceder a ayudas o bonificaciones previstas para fomentar la igualdad de oportunidades en el acceso a servicios educativos o de ocio para sus hijos e hijas o, directamente, de hacer uso de estos servicios.
- Pérdida de apoyo de los servicios sociales en el caso de determinadas familias (y, por lo tanto, también de los niños implicados) por el incumplimiento por parte de los progenitores del plan de trabajo pactado.
- Penalización por parte de docentes y directivos de las escuelas a los alumnos con progenitores que no han pagado las cuotas de material escolar en el seguimiento de determinadas actividades escolares ordinarias (realización y entrega de trabajos de clase, entrega de certificados de notas, etc.).
- Aplicación de sanciones o expulsiones de niños de determinadas actividades de ocio educativo por conflictos de los progenitores con los responsables de las actividades o por malos comportamientos de éstos durante su desarrollo.

Estas actuaciones, en contextos normativos y de actuación diferentes, tienen un hilo conductor que consiste en primar la función administrativa de garantizar el cumplimiento de la norma por parte de los progenitores por encima del interés superior del niño. Sobre esta cuestión, hay que tener presente:

En primer lugar, estas medidas, que persiguen, en parte, sancionar determinados comportamientos de los progenitores, perjudican especialmente a los niños, que no son responsables de los posibles impagos u otros comportamientos sancionados.

En segundo lugar, si bien el ordenamiento jurídico admite la incorporación de requisitos o de criterios de exclusión en relación con la prestación de determinadas ayudas o servicios, estas condiciones restrictivas de acceso no deben remitir a derechos de los niños claramente protegidos por la Convención sobre los Derechos del Niño y por la legislación en materia de infancia y educación, que deben ser provistos en condiciones de igualdad (el derecho del niño a la educación o al ocio en igualdad de oportunidades, por ejemplo).

Precisamente, la provisión de determinadas ayudas y servicios públicos se justifica por la necesidad de compensar desigualdades sociales en el acceso a la oferta, y determinados incumplimientos de las obligaciones por parte de los progenitores con la Administración (deudas, por ejemplo) pueden estar provocados por esta misma situación de desventaja social. Establecer este tipo de requisitos,

pues, puede impedir el acceso a ayudas y servicios de familias que realmente lo necesitan; o, en otras palabras, la exclusión de estas familias del acceso a determinadas ayudas y servicios puede acentuar, en realidad, la situación socialmente desfavorecida en la que se encuentran.

Y, en tercer lugar, desde el momento en que esta decisión puede perjudicar el acceso de niños socialmente desfavorecidos a determinadas oportunidades (servicios educativos y de ocio, etc.) no respeta su interés superior.

Condicionar el acceso a esta oferta al cumplimiento de las obligaciones tributarias, de determinados compromisos o de determinadas normas de convivencia por parte de los progenitores vulnera, a criterio de esta institución, este principio inspirador, especialmente cuando se trata de niños socialmente desfavorecidos, porque esta decisión no está basada primeramente en la consideración del interés superior del niño, en el sentido de que no promueve el ejercicio efectivo de sus derechos.

En el caso de las familias deudoras con la Administración, las administraciones públicas afectadas fundamentan jurídicamente la exclusión de acceder a ayudas o a servicios por la previsión de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, que establece en su artículo 13.2.e) que no pueden percibir subvenciones las personas que no se encuentren al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Estas administraciones, sin embargo, obvian que la propia Ley 38/2003, cuando define la condición de beneficiario en el artículo 11.1, establece que tiene esta consideración la persona que tenga que realizar la actividad que fundamenta su otorgamiento. En el caso de una subvención encaminada a bonificar la participación de un niño en un servicio municipal, por ejemplo, la consideración de beneficiario debería recaer en el niño, que es el que realiza la actividad, no en sus progenitores

RECOMENDACIONES

- No debe condicionarse el acceso de los niños a ayudas económicas o a servicios al cumplimiento por parte de sus progenitores de determinadas obligaciones (tributarias, etc.) o de compromisos adquiridos ni deben preverse medidas que impidan al niño socialmente desfavorecido acceder a estas ayudas por este incumplimiento.
- No se debe excluir a niños de la realización de determinadas actividades escolares o de ocio por el incumplimiento de determinadas normas de convivencia o por el impago de determinadas cuotas (en el caso de actividades lectivas) de los progenitores no previstas en el ordenamiento jurídico.

7. DERECHO DEL NIÑO A QUE SUS PADRES RECIBAN APOYO Y ASISTENCIA EN SU CRIANZA: CARENCIAS EN LAS POLÍTICAS DE ACOMPAÑAMIENTO FAMILIAR

La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño reconoce las responsabilidades de los progenitores en la educación y el desarrollo del niño e insta a los Estados miembros a dedicar el máximo esfuerzo a apoyarlos para que puedan ejercer adecuadamente estas responsabilidades parentales, si fuera necesario a través de la creación de instituciones, equipamientos y servicios de atención a los niños (art. 18). De acuerdo con este mandato, los poderes públicos de Cataluña han ido configurando progresivamente un mapa de políticas de apoyo a la familia caracterizado, por una parte, por una serie de prestaciones, ayudas económicas, desgravaciones y beneficios fiscales, generalmente para las familias con cargas o con dificultades económicas, y, por otra parte, por un conjunto de programas y servicios orientados a atender determinadas necesidades y a apoyar a los progenitores en el ejercicio de sus funciones parentales, promovidos por las administraciones autonómica y local.

En cuanto a las prestaciones económicas, hay que destacar las prestaciones promovidas por la Ley 18/2003, de 4 de julio, de apoyo a las familias (prestación económica por niño a cargo, prestación económica por parto o adopción múltiple, ayudas por adopción y acogimiento, etc.), así como otras ayudas concedidas por las administraciones autonómica y local a las familias socialmente desfavorecidas (urgencia social, PIRMI, vivienda, comedor escolar, libros y material escolar, alimentación, dependencia, etc.).

En cuanto a los programas y los servicios, cabe destacar principalmente el papel que han jugado los ayuntamientos –a menudo con el apoyo y la financiación de los departamentos de Bienestar Social y Familia y de Enseñanza– en la provisión de políticas de apoyo a la familia, tanto en el desarrollo de programas y servicios de carácter preventivo (políticas de apoyo a la primera infancia, de formación y sensibilización de madres y padres, de intervención socioeducativa para niños y

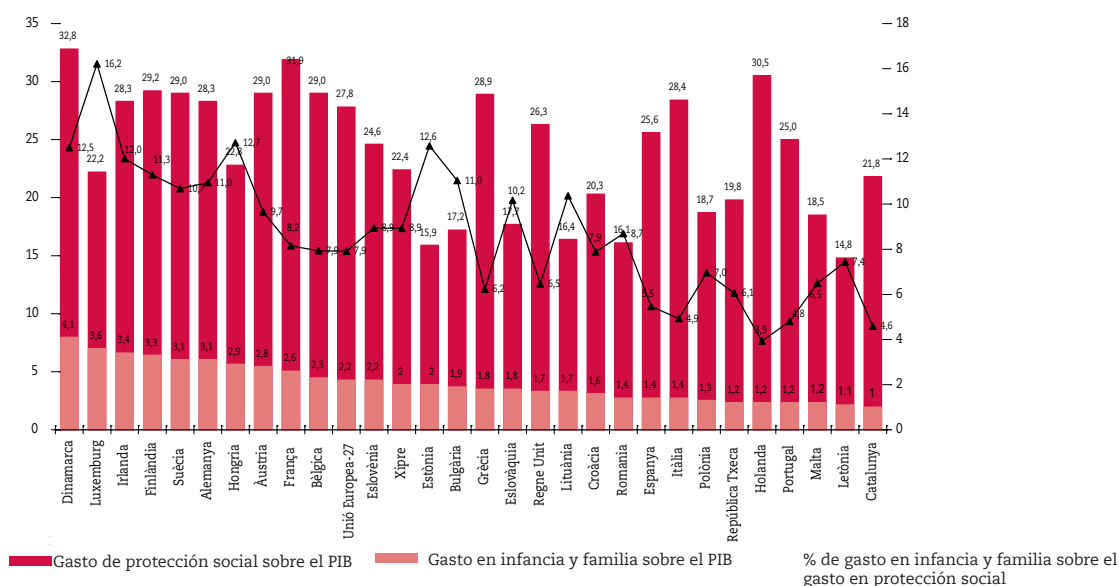
adolescentes, de acompañamiento a la escolaridad, de conciliación de la vida laboral y familiar y de ocio educativo, de apoyo a las familias con niños con discapacidad, etc.) como de atención a determinadas problemáticas familiares y sociales (políticas de atención a las familias socialmente desfavorecidas, de apoyo en caso de conflictos intrafamiliares, de apoyo en el ámbito de la salud, en materia de vivienda, etc.).

El Departamento de Bienestar Social y Familia también cuenta con programas propios orientados a la formación de madres y padres (como los programas “Crecer contigo” y “Aprender contigo”), al fomento del ocio familiar (“Vacaciones en familia”) o a la atención de necesidades específicas (como los puntos de encuentro), y financia programas y servicios de atención a la familia provistos por otras entidades y administraciones (proyectos de atención educativa complementaria para niños de cero a tres años, espacios familiares y materno-infantiles, centros abiertos, educación en el ocio, etc.).

Desde la perspectiva de las políticas de carácter preventivo, hay que hacer referencia, entre otras, a las políticas de apoyo a la primera infancia (jardines de infancia, espacios familiares, espacios recién nacido, servicios materno-infantiles, Minuts Menuts, Xarxa 0-6, etc.), a las políticas de formación y sensibilización de madres y padres (aulas de madres y padres, talleres de formación familiar, programas de planificación familiar, servicios locales de orientación familiar, etc.), a las políticas de intervención socioeducativa para niños y adolescentes (centros abiertos, *casals* infantiles y de jóvenes, programas de prevención con adolescentes, etc.), a las políticas de acompañamiento a la escolaridad (absentismo escolar, talleres de estudio asistido, programas de refuerzo escolar, comisiones sociales de centro, planes educativos de entorno, apoyo a las AMPA, etc.), a las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar y de ocio educativo (jardines de infancia, *casals* infantiles, ludotecas y espacios de juego, *casals* de vacaciones, etc.) o a las políticas de apoyo a las familias con niños con discapacidad (espacios de respiro, servicios locales de atención a las personas con discapacidad, financiación de actividades de ocio para niños con discapacidad, etc.).

Desde la perspectiva de las políticas de tratamiento, destacan las políticas de atención a las familias socialmente desfavorecidas (intervención de los servicios sociales básicos, servicio de ayuda a domicilio, etc.), las políticas de apoyo en caso de conflictos intrafamiliares (programas de terapia familiar, puntos de encuentro, servicios de mediación familiar, programas de violencia de género, etc.), las políticas de atención a la infancia en riesgo (SEAIA, actuaciones para familias con compromiso socioeducativo, etc.), las políticas de apoyo en el ámbito de la salud (servicios de atención psicológica, servicios de logopedia municipales, programas de atención a las drogodependencias, CSMIJ, CDIAP, etc.) o las políticas en materia de vivienda (programas de asesoramiento en materia de vivienda, promoción de vivienda protegida, etc.).

Pese a este conjunto de prestaciones, programas y servicios, Cataluña presenta importantes déficits de inversión en políticas de apoyo a la familia. Los poderes públicos sólo destinan el 1,0 por ciento del PIB a políticas de protección social dirigidas a infancia y familia, según los últimos datos disponibles de 2011, cifra sensiblemente inferior a la del conjunto del Estado español, que es del 1,4 por ciento, y notablemente inferior a la del conjunto de la Unión Europea, que es del 2,2 por ciento. Cataluña, que ya presenta niveles bajos de gasto global en protección social, también hace un esfuerzo financiero bajo en la protección social dirigida a la infancia y la familia y es uno de los países con un gasto sobre el PIB más bajo (ver gráfico 6).



Estos bajos niveles de inversión provocan:

- Políticas de apoyo a la familia con problemas relacionados con la cobertura. En cuanto a las prestaciones económicas, Cataluña presenta un sistema de prestaciones caracterizado, en general, 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, que también provoca que la intensidad de las ayudas sea baja). En cuanto a los programas y servicios, son numerosos los ayuntamientos que han destacado la existencia de listas de

espera para servicios como jardín de infancia, espacios familiares, centros abiertos, casals de vacaciones, etc.

- Un desarrollo de las políticas de apoyo a la familia a escala local muy heterogéneo. El análisis de las políticas locales llevado a cabo por el Síndic en el marco de una actuación de oficio que ha contado con la participación de la práctica totalidad de los municipios catalanes de más de 10.000 habitantes evidencia las enormes desigualdades territoriales existentes, en función de la priorización política y de la situación presupuestaria de los diferentes

ayuntamientos. Mientras algunos municipios han diversificado su mapa de políticas locales, otros limitan su intervención estrictamente a ámbitos como la primera infancia o la atención a las familias en situación de vulnerabilidad social.

- Escasa diversificación de las políticas de apoyo a la familia, de forma que no siempre se disponen de una adecuada dotación territorial de recursos para atender determinadas problemáticas sociales, ni para prevenirlas. Los ayuntamientos reconocen que faltan recursos para intervenir de manera preventiva en situaciones familiares en las que los progenitores tienen dificultades para el cuidado y la educación de los hijos y que manifiestan una cierta vulnerabilidad social (programas de crianza positiva, programas de refuerzo escolar, etc.). La diversidad de situaciones en que se encuentran las familias obliga a diversificar las respuestas de apoyo que ofrecen las administraciones públicas y otros agentes territoriales.

- Descoordinación entre la articulación de las políticas de apoyo a la familia y el ciclo vital del niño y su familia que permita garantizar el acompañamiento en las diferentes etapas o momentos de cambio, con diferentes problemáticas asociadas. En general, se realiza un esfuerzo para facilitar apoyo a la familia durante la primera infancia, porque éste es un ámbito con una fuerte intervención municipal y con tradición de políticas integrales y también porque es una etapa fundamental que incide en el resto del ciclo vital, pero en las etapas más avanzadas o de otros momentos de cambio claves se produce una reducción de servicios. De hecho, en cuanto a la extensión de las prestaciones económicas, Cataluña presenta una provisión de prestaciones de carácter universal muy limitada y poco extensiva en la trayectoria vital del niño.

Actualmente, estos déficits en la provisión de políticas de apoyo a la familia se ven agravados básicamente por dos motivos: el incremento de las necesidades familiares y las restricciones presupuestarias.

En cuanto al incremento de las necesidades sociales de las familias y la complejidad de la intervención, fundamentalmente por efecto de la crisis económica y el aumento de la vulnerabilidad social, hay que tener presente que el impacto de la crisis económica en los

niños y sus progenitores no se limita a sus condiciones de vida materiales, sino que también afecta a las condiciones afectivas, derivadas de situaciones de inestabilidad y de padecimiento psicológico familiar crecientes (situaciones de tensión e inseguridad, estrés), que acaban repercutiendo en el bienestar de los niños.

Los servicios sociales señalan a esta institución que el impacto emocional de las situaciones que viven muchos progenitores por efecto de la crisis hace que éstos no estén en las condiciones más óptimas para ejercer con normalidad sus funciones parentales y atender todos los aspectos relacionados con el desarrollo de los hijos (limitaciones añadidas a dificultades adicionales relacionadas con las competencias parentales).

De hecho, el análisis de políticas locales llevado a cabo por el Síndic evidencia la existencia de necesidades de apoyo familiar no cubiertas, no sólo relacionadas con las garantías de ingresos mínimos de las familias, sin las cuales es muy difícil asumir plenamente las funciones parentales y que afectan al acceso a la vivienda, a la educación, al ocio, etc., sino también con la atención psicológica de los niños. El sistema de bienestar no ha tenido capacidad para desarrollar recursos de atención psicológica suficientes para atender las situaciones de estrés emocional de los niños aún no graves que no pueden ser atendidas por los servicios de salud mental, que están muy saturados y que actualmente se ocupan de atender las patologías más severas.

Algunos municipios no disponen de servicios específicos de acompañamiento terapéutico y educativo a las familias con actuaciones individuales y grupales de acompañamiento y de formación de los niños y de los progenitores que sufren nuevas situaciones o experiencias cronificadas de pobreza, o también situaciones de violencia intrafamiliar o de desestructuración familiar, con dinámicas relacionales disfuncionales o con conflictos paternofiliales, de estrés relacionado con el luto migratorio, etc. Son familias que a menudo tienen niños con trastornos leves o sin una patología concreta y progenitores con dificultades para ejercer sus funciones parentales. Estos niños a menudo acaban siendo atendidos por los equipos básicos de servicios sociales sin una

intervención suficientemente especializada e intensiva.

Este apoyo no es sólo necesario para el núcleo familiar, sino también para la familia extensa, que a menudo asume un papel activo a la hora acompañar a las familias en la superación de los efectos de la crisis. Hay que tener en cuenta que cuando se prolongan las situaciones de precariedad económica estas familias extensas viven situaciones de saturación y agotamiento y presentan dificultades para seguir adelante con el acompañamiento familiar.

Por otra parte, los déficits en la provisión de políticas de apoyo a la familia se ven agravados porque, a pesar del incremento de necesidades sociales y de su complejidad, estas políticas se han visto afectadas negativamente por las restricciones presupuestarias aplicadas por

los diferentes gobiernos (central, autonómico y local), de acuerdo con el actual contexto de crisis económica y de contención del gasto público. Nos encontramos en un contexto de incremento de las necesidades socioeconómicas de las familias y también de reducción del gasto.

Después de años de incremento del gasto público en políticas familiares en términos absolutos (en millones de euros o en euros per cápita) y también relativos (en porcentaje del PIB o del gasto en protección social), en 2010 se inicia una tendencia de decremento de los niveles de inversión en este ámbito: los últimos datos disponibles ponen de manifiesto que en el año 2011 las administraciones públicas en conjunto invirtieron entre un 10 y un 15 por ciento menos de recursos en políticas de atención a la familia que en 2009 (ver tabla 12).

Tabla 12. Evolución del gasto en protección social sobre el PIB por tipo en Cataluña (2003-2011)

Tipo de protección social	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total	16,9	17,4	17,5	17,3	17,5	17,1	22,1	22,1	21,8
Familia / Hijos	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	1,1	1,1	1,0
Familia / Hijos	1.140,4	1.224,0	1.377,6	1.520,6	1.775,5	2.100,7	2.171,7	2.080,8	1.888,0
(en M€)	4,5	4,38	4,55	4,66	5,09	5,41	5,02	4,77	4,3
Familia / Hijos (en % sobre total)	174	182	201	217	245	285	292	278	252
Familia / Hijos (en € por cápita)									

Font: Idescat.

Algunas de las políticas de apoyo a la familia que se han visto debilitadas son:

- Las prestaciones económicas reguladas por la Ley 18/2003, de 4 de julio, de apoyo a las familias, como la prestación económica de carácter universal por niño a cargo o la prestación universal por parto, adopción, tutela o acogimiento múltiple, han quedado suspendidas y han sido sustituidas por ayudas económicas por nacimiento, adopción, tutela y acogida, sometidas al nivel de ingresos de la unidad familiar, con una dotación muy inferior.
- Otras prestaciones económicas vinculadas directa o indirectamente con el ámbito de las políticas de apoyo familiar han sido eliminadas o se han dejado de convocar, como es el caso de las subvenciones a los ayuntamientos para

la escolarización de niños de cero a tres años en situaciones socioeconómicas desfavorecidas, las ayudas para libros de texto y material escolar, las subvenciones para actividades extraescolares del Departamento de Enseñanza, las prestaciones permanentes para el pago del alquiler del Departamento de Territorio y Sostenibilidad, y la renta básica de emancipación del Gobierno central, etc.

- La reducción de la financiación del mantenimiento de las plazas de determinados servicios por parte del Departamento de Enseñanza ha hecho incrementar los niveles de copago de las familias. En numerosos municipios se han incrementado las cuotas de acceso a servicios como jardines de infancia, escuelas de música, transporte escolar, etc., y estos incrementos no siempre van

acompañados de medidas que garanticen la accesibilidad económica a la oferta y la igualdad de oportunidades.

- El ámbito del ocio educativo, que desarrolla una importante función educativa y también de conciliación de la vida laboral y familiar, es uno de los más afectados por las restricciones presupuestarias de las administraciones públicas. A pesar de que se han mantenido o incrementado los recursos destinados a determinados programas dirigidos a los niños socialmente más desfavorecidos (centros abiertos, ayudas para *casals* de vacaciones, etc.), el Departamento de Enseñanza ha suprimido, entre otros, las subvenciones dirigidas a las AMPA y a los ayuntamientos para fomentar actividades extraescolares y servicios de ocio (proyectos de escuelas abiertas, etc.) y el acceso de niños en situación socioeconómica más precaria o ha reducido la dotación de los planes educativos de entorno, lo que ha debilitado algunos programas de acompañamiento a la escolaridad.

- Se han debilitado los servicios de atención a los niños con discapacidad y también las ayudas para la dependencia.

- La reformulación de la renta mínima de inserción en julio de 2011, con una modificación de los criterios de elegibilidad y un endurecimiento de las condiciones para obtener y mantener el derecho a dicha prestación, a raíz de las restricciones presupuestarias, ha afectado a la cobertura de esta prestación entre los beneficiarios en general y también entre los progenitores con

niños. Así, se ha visto reducido el número de familias en situación de pobreza que pueden beneficiarse de esta medida (a pesar de que a finales de 2013 se revierte la tendencia de decrecimiento del número de beneficiarios existente desde mediados de 2011).

Así pues, el aumento de las situaciones de vulnerabilidad social y de dificultades materiales y afectivas asociadas a la crisis económica coincide con una disminución del número de familias que pueden beneficiarse o tener acceso a las ayudas, así como con un debilitamiento de determinados ámbitos de las políticas de apoyo a la familia (reducción de las tasas de escolarización en jardines de infancia, incremento del número de niños con dificultades para acceder a recursos de ocio, etc.).

Las medidas de austeridad señaladas anteriormente, aplicadas a menudo por administraciones supralocales, han obligado a los ayuntamientos a atender el crecimiento sostenido de la demanda de ayuda social y garantizar con fondos propios el mantenimiento de determinados programas de apoyo a las familias que antes estaban financiados parcial o totalmente por otras administraciones públicas. De hecho, la reducción de recursos públicos disponibles ha trasladado frecuentemente la presión asistencial a los servicios sociales municipales, que deben hacer frente no sólo a las nuevas situaciones derivadas de la crisis económica, sino también a las consecuencias de una inversión pública en políticas de apoyo a la familia más baja.

RECOMENDACIONES

- Priorizar el gasto social en políticas dirigidas a la infancia y a la familia con niveles que se equiparen a la media europea, y recuperar progresivamente las políticas de apoyo a la familia afectadas por las restricciones presupuestarias.

- Garantizar una dotación suficiente de recursos humanos y económicos a los servicios sociales que permitan una atención adecuada de las necesidades de las familias en situación de vulnerabilidad social y preservar la calidad de su intervención social.

- Aumentar la provisión y la dotación de prestaciones, programas y servicios terapéuticos orientados a garantizar el acompañamiento psicológico de niños y familias que a consecuencia de la crisis u otros factores hayan visto deterioradas

sus condiciones de vida y sus competencias personales y relaciones familiares y sociales, y que presenten carencias afectivas y de atención familiar.

- Garantizar la financiación y la provisión de servicios y programas preventivos de crianza positiva y de apoyo a las familias en las diferentes etapas y momentos clave del ciclo vital y en determinadas circunstancias específicas (conflictos familiares, etc.), especialmente cuando los progenitores pueden tener más dificultades para el ejercicio de sus funciones parentales.

- Analizar y compensar las desigualdades territoriales existentes en la provisión de programas y servicios de apoyo a la familia y garantizar la financiación suficiente de los entes locales para desarrollar estas políticas en su territorio.

- En materia de conciliación de la vida personal, familiar y laboral, incidir en la racionalización y la armonización de los horarios para garantizar el tiempo necesario a los progenitores para la crianza y la educación de los niños y destinar los recursos públicos que actualmente se dedican a la conciliación a la atención de otras necesidades de apoyo familiar más perentorias.

FOCO 1

El efecto de la presión asistencial en las políticas locales de apoyo a la familia

El análisis de las políticas locales de los ayuntamientos de más de 10.000 habitantes realizado por esta institución pone de manifiesto que muchos ayuntamientos han compensado la reducción de la financiación destinada a servicios a la infancia por parte de otras administraciones (jardines de infancia, ayudas para libros y material escolar, etc.) con un esfuerzo mayor en el diseño y la implementación de actuaciones y en las aportaciones económicas necesarias para poder desarrollarlas. Muchos municipios han mantenido políticas de apoyo a la familia gracias a un incremento del presupuesto municipal de servicios sociales con fondos propios.

A pesar de ello, en muchos municipios esta presión asistencial creciente sobre los servicios sociales municipales (derivada del incremento de necesidades y de las medidas de austeridad) ha generado efectos negativos en su calidad y la cobertura de la intervención en el ámbito de las políticas de apoyo a la familia en aspectos como por ejemplo:

- Alteración en muchos municipios del modelo de intervención de los servicios sociales pasando de un modelo de apoyo y acompañamiento a las familias para la mejora de las funciones parentales a un modelo más asistencial que vela por cubrir las necesidades más básicas. Numerosos ayuntamientos han tendido a incrementar la dotación de recursos para la atención de las situaciones de emergencia social, en detrimento de otros servicios de carácter más preventivo, que en algunos municipios incluso se han dejado de prestar. El Síndic constata que hay ayuntamientos en los que se han cerrado o reducido espacios familiares, centros abiertos, servicios de apoyo psicológico, programas de juventud, etc. para poder incrementar otras partidas relacionadas con la atención de necesidades

básicas (comedor escolar, adquisición de libros de texto, alimentación, etc.) o para garantizar la continuidad en el funcionamiento de otros servicios de carácter preventivo, como jardines de infancia y escuelas de música, que han visto reducida su fuente de financiación pública procedente de otras administraciones.

- Reestructuración de algunos servicios que funcionan con personal de servicios sociales para absorber el incremento de la demanda, con medidas de reducción de la intensidad de la intervención (menos días o menos tiempo disponible, por ejemplo), de la cobertura (menos plazas) o de la estructura organizativa (reducción del número de grupos, del personal destinado, etc.), con menor personalización de la intervención. Algunos municipios exponen que tienen dificultades para preservar los proyectos que hasta ahora se habían ido consolidando.

- Dotación insuficiente de recursos en el territorio para atender el incremento de las necesidades sociales, pese a que en algunos casos se hayan mantenido los niveles de financiación, como es el caso de los centros abiertos, que en numerosos municipios tienen listas de espera y demandas que no se pueden cubrir. Algunos municipios han incrementado con fondos propios la dotación de estos servicios para aumentar la cobertura, pero otros no pueden hacerlo debido a las dificultades presupuestarias existentes.

- Saturación de los servicios sociales y dificultades de actuación. Los recursos de que disponen los servicios sociales son percibidos a menudo como insuficientes por parte de los propios profesionales. El incremento de la demanda de las familias provoca una sobrecarga en los profesionales que dificulta las posibilidades de desarrollar los planes de trabajo y de dar respuesta a las necesidades detectadas. El volumen de trabajo de los servicios sociales hace difícil el trabajo con las familias que requieren acompañamientos familiares y planes de trabajo más intensivos. Las dificultades para sustituir a profesionales de los servicios sociales, además, provoca la necesidad de redistribuir funciones entre los profesionales, lo que genera listas de espera más largas en las primeras acogidas, menor intensidad en los seguimientos psicosociales de las familias y los niños, menor disponibilidad de tiempo para el trabajo preventivo con la comunidad, etc. Las medidas de austeridad aplicadas a la contratación de personal han afectado a los proyectos y servicios que dependen de los servicios sociales de numerosos municipios, que no han podido ampliar ni diversificar la tipología de proyectos de apoyo a familias ni contratar personal especializado para dar respuesta al incremento de la demanda. Como la dotación de personal se ha mantenido estable en la mayoría de municipios, hay dificultades para atender todas las situaciones en que se podría actuar de manera preventiva (atención domiciliaria, etc).

- Nuevas atribuciones competenciales de los servicios sociales que han incrementado el volumen de trabajo. La Ley 14/2010, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, comportó la asunción por parte de los servicios sociales básicos de la atención de las situaciones de riesgo social grave en niños y adolescentes, como competencia propia de las entidades locales. Eso se ha traducido en la asunción de un mayor número de seguimientos familiares y más responsabilidad en materia de infancia en riesgo, sin financia-

ción adicional. El hecho de que los ayuntamientos tengan la competencia de la prevención de la infancia en riesgo sin presupuesto adicional no sólo dificulta el adecuado desarrollo de esta función, sino que también dificulta enormemente el despliegue de otras actuaciones de carácter preventivo orientadas a atender a los niños y las familias en situación de vulnerabilidad social.

■ Incertidumbre en las competencias municipales en el ámbito de las políticas de apoyo a la familia. La nueva Ley estatal 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, limita las posibilidades de los ayuntamientos de asumir competencias que no les son propias. Las políticas sociales de apoyo a la familia más cuestionadas son programas y servicios no estrictamente de competencia municipal, como los jardines de infancia, pero que tienen una función preventiva y de trabajo cualitativo de situaciones de vulnerabilidad y riesgo muy importantes. El desarrollo de la Ley 27/2013, en función de como se produzca, puede modificar el mapa de políticas de apoyo familiar.

RECOMENDACIONES

■ Garantizar que el modelo de intervención de los servicios sociales mantenga el carácter de modelo de apoyo y acompañamiento a las familias para la mejora de las funciones parentales, con el mantenimiento de la función de prevención, junto con la asistencial.

■ Garantizar la suficiencia de recursos en los servicios sociales de atención primaria para evitar que la sobrecarga de los profesionales dificulte las posibilidades de desarrollar los planes de trabajo y de dar respuesta a las necesidades detectadas.

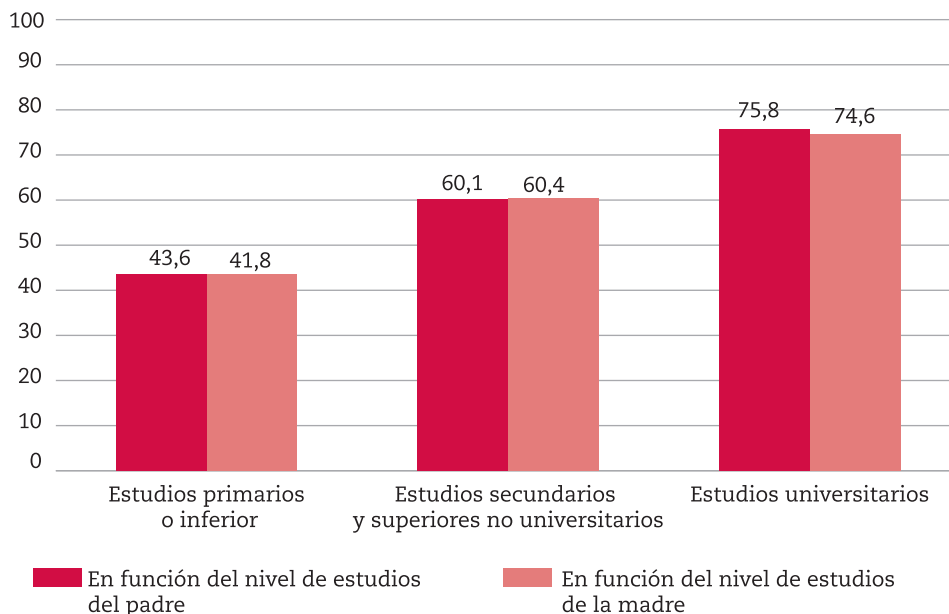
8. DERECHO A LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN EDUCACIÓN: FALTA DE EQUIDAD DEL SISTEMA EDUCATIVO

La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño establece la responsabilidad de la Administración pública de velar por el derecho de los niños a la educación en igualdad de oportunidades. Pero a la práctica el sistema educativo no es capaz de corregir suficientemente las desigualdades sociales de origen de los niños. En términos generales, los niños socialmente menos favorecidos acceden más tarde a la

oferta educativa, obtienen peores resultados a lo largo de su escolaridad y abandonan antes el sistema educativo que los niños socialmente más favorecidos.

La dificultad del sistema educativo para compensar la desigualdad relacionada con el origen social se evidencia precisamente al analizar las diferencias en el abandono educativo prematuro de los jóvenes de diecisiete años. Mientras que el 75 por ciento de los niños cuyos progenitores cuentan con estudios universitarios están escolarizados a esta edad, sólo lo están poco más del 40 por ciento cuando los progenitores tienen un nivel de instrucción bajo (más de 30 puntos porcentuales de diferencia).

Gráfico 7. Tasa de escolarización a los diecisiete años por nivel de instrucción de los progenitores en Cataluña (2011)



Fuente: Censo de población (2011).

Si bien esta desigualdad puede explicarse por múltiples factores relacionados con aspectos tan diversos como las diferencias entre grupos sociales en las condiciones materiales de vida o en la valoración de la educación por parte de las familias, por mencionar algunos, no hay que olvidar que la política educativa no consigue garantizar suficientemente condiciones de escolarización iguales para todos los niños, independientemente de su origen social. La actividad del Síndic evidencia que hay niños que no pueden acceder a la educación infantil de primer ciclo, que no tienen los libros de texto al inicio del curso, que no pueden realizar salidas escolares o participar en actividades

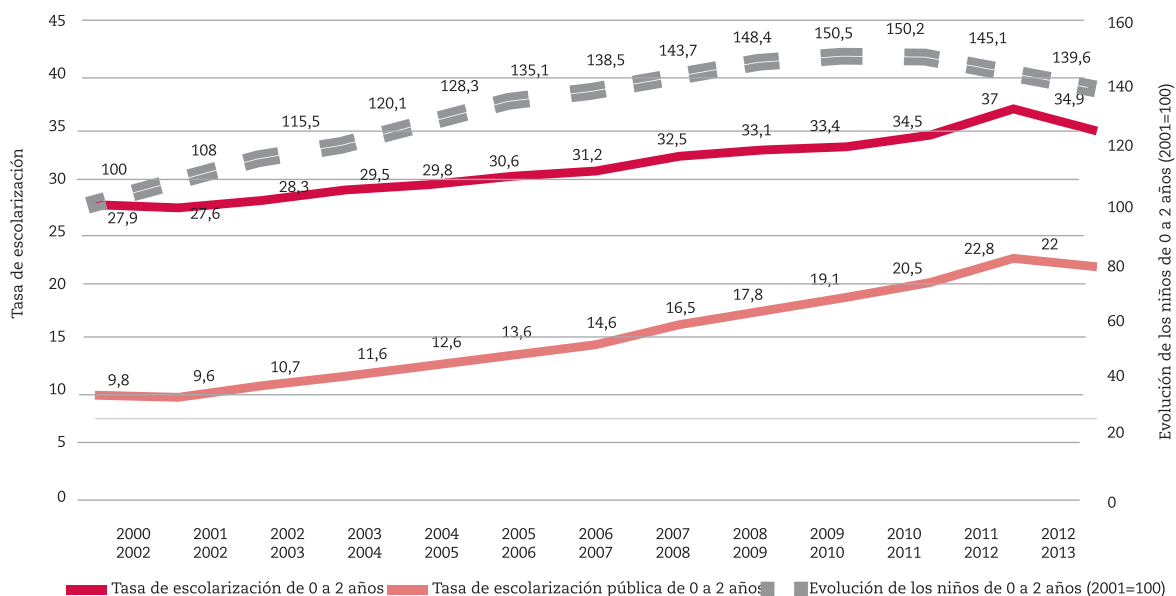
complementarias o no pueden quedarse en el comedor escolar o que no pueden continuar los estudios a la educación posobligatoria por las dificultades para sufragar su coste, entre otros motivos. Los déficits estructurales en políticas de becas o en programas de acompañamiento a la escolaridad no contribuyen a combatir estas desigualdades sociales. Ello hace que la experiencia escolar del niño socialmente desfavorecido sea muy diferente a la del socialmente favorecido, no sólo por el acompañamiento que recibe por parte de la familia en casa, sino también por las condiciones de escolarización en un mismo sistema educativo.

En la actual coyuntura, el caso de la educación infantil de primer ciclo es especialmente paradigmático, no sólo por las desigualdades de acceso existentes, sino también por el impacto de las medidas de austeridad aplicadas en los últimos años.

A lo largo de la última década, los poderes públicos han hecho un esfuerzo destacable para la provisión de oferta de Educación Infantil de primer ciclo, especialmente de titularidad pública. La aprobación de la Ley 5/2004, de 9 de julio, de creación de guarderías

de calidad, y el Plan de creación de 30.000 plazas públicas para el periodo 2004-2008 que impulsó el Departamento de Enseñanza son un buen ejemplo. En el periodo comprendido entre los cursos 2000-2001 y 2011-2012 se crearon cerca de 44.000 nuevas plazas, a un ritmo de 4.000 plazas anuales – casi 40.000 en el sector público– lo que permitió incrementar la tasa de escolarización de cero a dos años en 9 puntos porcentuales y la tasa de escolarización pública en 13 puntos porcentuales, más del doble (ver gráfico 8).

Gráfico 8. Evolución de la tasa de escolarización de cero a dos años en Cataluña (2000/2001 -2012/2013)



Fuente: elaboración a partir de datos del MEC y del padrón de habitantes.

Pero después de años de crecimiento, en el curso 2012-2013 la tasa de escolarización en esta etapa disminuyó en poco más de 2 puntos porcentuales. La destrucción de plazas ha sido de casi 8.000 plazas (del 8,4%), 3.700, de titularidad pública. El descenso demográfico de este grupo de población (del 3,7% en un año y del 7,3% desde el año 2010) y la reducción de las necesidades de conciliación de la vida laboral y familiar por efecto de la crisis económica son algunos de los factores que han hecho decrecer la demanda.

El impacto de la crisis económica se tradujo también en una reducción del gasto público en esta etapa a partir del año 2010, especialmente por la disminución de la

subvención que el Departamento de Enseñanza otorgaba a las administraciones locales en concepto de sostenimiento de plazas públicas de Educación Infantil de primer ciclo (de 1.800 euros por plaza/curso a menos de 1.000 euros) y también por la supresión de la convocatoria de ayudas a los ayuntamientos para la escolarización de niños de cero a tres años en situaciones socioeconómicas desfavorecidas, que tenían por objeto reducir la cuota a cargo de las familias. Esta reducción del gasto público ha ido acompañada de un incremento generalizado de cuotas mensuales de los jardines de infancia públicos de determinados municipios por parte de los ayuntamientos.

Esta desinversión pública se produce en un contexto caracterizado por la desigualdad estructural en el acceso a la Educación Infantil de primer ciclo. A partir de datos censales correspondientes al año 2011 (ver tabla 13), se constata que los niños de nacionalidad extranjera cuyos progenitores tienen estudios primarios o inferiores o se encuentran en una situación profesional menos favorecida (parados, ocupados

temporales, etc.) participan menos en recursos formativos que los niños de nacionalidad española cuyos progenitores tienen estudios superiores o una situación profesional más favorable. A modo de ejemplo, la participación de los niños de cero a dos años cuyo padre tiene estudios primarios o inferiores es proporcionalmente la mitad (32,0%) que la de los niños cuyo padre tiene estudios universitarios (65,1%).

Tabla 13. Participación en la formación de los niños de cero a dos años por perfil socioeconómico en Cataluña (2011)

	%
Total	55,7
Nacionalidad	%
Española	59,2
Extranjera	40,4
Nivel de estudios del padre	%
Estudios primarios o inferiores	32,0
Estudios secundarios y superiores no universitarios	55,7
Estudios universitarios	65,1
Nivel de estudios de la madre	%
Estudios primarios o inferiores	29,4
Estudios secundarios y superiores no universitarios	53,0
Estudios universitarios	66,0
Situación profesional del padre	%
Ocupado	58,6
Parado	41,7
Inactivo	60,0
Empresario	64,3
Autónomo	58,8
Trabajador indefinido	58,0
Trabajador temporal	42,4
Situación profesional de la madre	%
Ocupada	65,3
Parada	41,0
Inactiva	52,6
Empresaria	62,0
Autónoma	66,1
Trabajadora indefinida	62,2
Trabajadora temporal	50,3

Fuente: censo de población (2011).

Estas desigualdades se explican por múltiples causas. Algunas son de carácter socioeconómico y remiten principalmente a los costes del acceso a la oferta y a las condiciones laborales de los progenitores. Los ingresos familiares, especialmente en aquellas familias con una situación social menos ventajosa, no siempre son suficientes para poder cubrir el gasto que supone la escolarización en esta etapa educativa. Además, las familias más acomodadas tienden a tener tasas de empleo superiores. Esto incrementa las posibilidades económicas y también la necesidad de recurrir a los servicios de atención a la primera infancia entre este segmento de población.

Los datos también ponen de manifiesto que existen otras causas de carácter socio-educativo que hacen referencia principalmente a la concepción de la escolarización temprana por parte de los progenitores como una etapa necesaria para la formación del niño, que son más determinantes que las de tipos socio-económico. El nivel de estudios de los progenitores, en parte influenciado por la relación entre nivel de estudios y actividad, aunque no exclusivamente, es el factor que más explica las diferencias entre las diversas categorías sociales consideradas.

En todo caso, esta desigualdad de acceso es especialmente preocupante porque la Educación Infantil puede contribuir a compensar el impacto que ejerce el capital cultural y económico familiar sobre las posteriores trayectorias escolares de los niños. Diversos trabajos ponen de manifiesto que los niños de familias de clase trabajadora obtienen de media peores resultados académicos y abandonan antes el sistema educativo que los niños de familias de clases medias profesionales, y que las desigualdades se reducen entre los niños que han sido escolarizados de forma temprana. Es decir, el acceso de los niños a la Educación Infantil de primer ciclo minimizaría el efecto de determinadas situaciones socioeducativas y socioeconómicas precarias.

Pero en realidad, la Educación Infantil de primer ciclo, lejos de minimizar las desigualdades, contribuye a reproducirlas. Los niños que pertenecen a familias con un capital educativo más elevado, que parten a priori de una situación desde el punto de vista socioeducativo más favorable para el éxito de su trayectoria escolar, son los que acceden con más frecuencia a estos recursos educativos, los que antes se socializan y entran en contacto con la institución escolar.

RECOMENDACIONES

- Es preciso que se establezcan sistemas de ayudas, de bonificación o de tarificación social para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación de los niños de familias socialmente menos favorecidas, y que ningún alumno quede excluido de ningún ámbito educativo por razones económicas.
- Es preciso que se establezcan programas de acompañamiento a la escolaridad, especialmente para los niños socialmente menos favorecidos y con más dificultades de escolarización.

FOGO 1

El coste de las actividades complementarias en los centros concertados como factor de desigualdad

En el marco de las quejas recibidas, el Síndic ha evidenciado que la hora complementaria existente en la mayoría de centros concertados (la llamada “sexta hora”) resulta un factor de desigualdad educativa como consecuencia del coste que supone para las familias la participación en estas actividades complementarias. La existencia de cuotas provoca a veces situaciones de exclusión educativa para los alumnos socialmente menos favorecidos que tienen más dificultades para sufragar su coste. Esta exclusión es tanto interna, en relación con los compañeros de clase, cuando se ven obligados a abandonar el aula durante esta actividad, como externa, en tanto que condiciona la elección escolar de las familias al descartar éstas determinados centros concertados por las dificultad de asumir el coste de la cuota de la actividad complementaria.

De hecho, la existencia de cuotas para la escolarización de forma normalizada en estos centros concertados es un escenario claramente propicio para la segregación escolar. La existencia de cuotas tiende a disuadir la demanda del alumnado socialmente desfavorecido del sector concertado. A la práctica, este alumnado tiene oportunidades más restringidas para la elección de centro y tiende a escolarizarse mayoritariamente en el sector público, incluso el alumnado con necesidades educativas específicas asignado de oficio a centros concertados para garantizar la escolarización equilibrada.

En el actual contexto de crisis económica esta desigualdad se hace más evidente en los flujos de alumnado con dificultades económicas que solicitan cambio de centro y pasan del sector concertado al sector público o también en los alumnos que no permanecen en el centro durante la actividad complementaria por las dificultades de sufragar su coste. Es más, en el marco de la actividad de esta institución y a través de las visitas al territorio, el Síndic constata que el propio Departamento de Enseñanza, en ocasiones, por medio de la Inspección de Educación, sugiere a las familias que no pueden sufragar las actividades complementarias que formalicen un cambio de centro para sus hijos, aunque sea a mitad del periodo de escolaridad.

A criterio del Síndic, este trasvase de alumnado con dificultades económicas del sector concertado al sector público o la exclusión del alumnado socialmente desfavorecido de determinadas actividades escolares son situaciones inadecuadas y contrarias al derecho a la educación en igualdad de oportunidades y al interés superior del niño.

A pesar de que estas situaciones se producen en nuestro sistema educativo, en las respuestas recibidas, el Departamento de Enseñanza suele limitarse a recordar el carácter no obligatorio y no lectivo de las actividades complementarias, la posibilidad de que los centros cobren cuotas para participar en ellas y la falta de disponibilidad presupuestaria para financiar estas actividades.

Ante esta situación, el Síndic constata la disonancia existente entre los principios generales recogidos en el ordenamiento jurídico vigente, que garantiza el derecho a la educación en igualdad de oportunidades (también en el caso del acceso a las actividades complementarias) y los resultados que se producen en la práctica debido a cómo se desarrollan en realidad estas actividades en los diferentes centros concertados.

RECOMENDACIONES

- Es preciso evitar que las actividades complementarias sean un ámbito que genere desigualdad educativa y observar el cumplimiento de lo establecido en la normativa.
- Se deben regular las actividades complementarias y también las ayudas para fomentar el acceso a éstas, de acuerdo con lo establecido por la Ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación (artículo 50.3).
- Es necesario que se desarrollen actuaciones específicas para evitar casos como los cambios de centro a mitad del periodo de escolaridad por razones económicas, por ejemplo, por medio del establecimiento de las ayudas recogidas en el ordenamiento jurídico vigente.

9. DERECHO A LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN EDUCACIÓN: ESCOLARIZACIÓN DESEQUILIBRADA DEL ALUMNADO

La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y la legislación en materia de infancia y educación protegen el derecho a la educación en igualdad de oportunidades. Pero son numerosos los barrios y municipios catalanes con centros escolares en los que existen diferencias en la composición social del alumnado (en función del nivel instructivo o el nivel socioeconómico de las familias, de la dominancia del hecho migratorio, etc.).

El fenómeno de la segregación escolar, si bien puede afectar a todos los grupos sociales, supone una vulneración de este derecho, especialmente entre el alumnado socialmente desfavorecido que se concentra en determinados centros escolares. Este alumnado ve limitadas sus oportunidades de alcanzar el máximo desarrollo, bien porque su escolarización desequilibrada dificulta la capacidad de los centros para gestionar elevados niveles de complejidad educativa, bien porque condiciona las trayectorias educativas y el rendimiento de los propios alumnos o bien porque dificulta sus posibilidades de socialización en entornos escolares con capitales sociales y culturales equiparables a la realidad social en la que vive.

Desde la perspectiva de la defensa del derecho a la educación en igualdad de oportunidades,

estos desequilibrios en la composición social de los centros son especialmente preocupantes cuando desembocan en situaciones de elevada concentración de complejidad educativa en determinadas escuelas.

Si se toma como referencia la nacionalidad del alumnado, por ejemplo –que es sólo una de las variables que explican los desequilibrios existentes– los datos disponibles ponen de manifiesto que en el curso 2011-2012 hay 20 escuelas y 8 institutos con más del 70 por ciento de alumnado extranjero, y 78 centros de educación infantil y primaria y 37 centros de secundaria con más del 50 por ciento (ver tabla 14). Cabe señalar que de la totalidad de municipios catalanes ninguno cuenta con una proporción de población extranjera residente del 70 por ciento, sólo dos tienen más de un 50 por ciento (Guissona y Castelló d'Empúries) y otros dos más de un 40 por ciento (Salt y Lloret de Mar), junto con tres distritos de otros tres municipios (Ciutat Vella (Barcelona), Distrito VI (Santa Coloma de Gramenet) y Distrito I (Manresa). De los más de 100 centros con más del 50 por ciento de alumnado extranjero, sólo 24 están ubicados en estos distritos y municipios con más del 40 por ciento de población extranjera. De los más de 200 centros con más del 40 por ciento de alumnado extranjero, sólo 33 están ubicados en estos distritos y municipios con más del 40 por ciento de población extranjera. Por lo tanto, hay muchos centros con una elevada concentración de alumnado extranjero en distritos y municipios que no presentan una prevalencia del hecho migratorio.

Tabla 14. Evolución de los centros con una elevada presencia de alumnado extranjero (2006-2012)

	> 40%		> 50%		> 70%	
	2006/2007	2011/2012	2006/2007	2011/2012	2006/2007	2011/2012
Infantil y primaria (público)	141	139	72	75	17	20
Infantil y primaria (concertado)	5	4	-	3	-	-
Total	146	143	72	78	17	20
ESO (público)	39	70	18	33	5	8
ESO (concertado)	3	5	2	4	-	-
Total	42	75	20	37	5	8

Fuente: elaboración a partir de datos del Departamento de Enseñanza.

Los datos ponen de manifiesto, además, que la evolución del número de centros con una elevada concentración de alumnado extranjero en las etapas de Educación Infantil y Primaria se ha mantenido más o menos estable desde el año 2007 y en ESO incluso ha ido aumentando.

De hecho, si se analiza la evolución de los desequilibrios existentes en la distribución de alumnado extranjero en los centros escolares

catalanes, se observa que los niveles de segregación escolar se han mantenido bastante estabilizados en los últimos años. Si en el curso 2006-2007, para garantizar una escolarización plenamente equilibrada del alumnado extranjero en Primaria habría sido necesario (hipotéticamente) cambiar de centro al 49 por ciento de este alumnado en Cataluña, en el curso 2011-2012 esta proporción aún se sitúa en el 47 por ciento (ver tabla 15).

Tabla 15. Evolución de los niveles de segregación escolar en Cataluña (2006-2012)

Etapa	2006/2007	2011/2012
Infantil y primaria	0,49	0,47
Secundaria	0,40	0,38

Fuente: elaboración a partir de datos del Departamento de Enseñanza.

Nota: los niveles que van de P3 hasta 6º curso de Primaria se han consignado como Primaria y los niveles de 1º a 4º de ESO, como Secundaria. A diferencia del análisis por municipios, que se limita a los municipios con más de 10.000 habitantes, los índices de disimilitud de esta tabla están calculados para todos los municipios catalanes que tengan, como mínimo, dos centros de Primaria o dos centros de Secundaria.

En definitiva, los datos estadísticos de distribución del alumnado extranjero evidencian que, a pesar de las diferencias que puedan darse a escala local, en términos agregados para el conjunto de Cataluña no ha habido una mejora significativa en los niveles de segregación escolar del sistema desde el año 2007.

En 2008 el Síndic de Greuges presentó al Parlamento de Cataluña el informe extraordinario *La segregación escolar en Cataluña*, en que alertaba sobre los desequilibrios existentes en la composición social de los centros escolares en numerosos barrios y municipios catalanes y demostraba que estos desequilibrios eran en parte reflejo de la segregación urbana, pero también que la segregación escolar era en muchos barrios claramente superior a la segregación urbana, hecho que evidenciaba que la política educativa relacionada con la escolarización del alumnado tenía margen de actuación para combatir el fenómeno. A partir de estas consideraciones, el Síndic solicitó a las administraciones, principalmente al entonces Departamento de Educación y a los ayuntamientos, una mayor implicación en la lucha contra la segregación escolar y un avance hacia un sistema educativo que asegurase la igualdad de oportunidades.

En primer lugar, el Síndic consideraba que las administraciones infrautilizaban el marco normativo y los instrumentos de política educativa disponibles. El establecimiento de zonas educativas, la apertura de nuevos centros y líneas, las ampliaciones o reducciones de ratios, las reservas de plaza para alumnado con necesidades educativas específicas o las adscripciones entre centros de Primaria y Secundaria son algunos ejemplos de instrumentos de política educativa al alcance de la Administración educativa que podían ayudar a combatir la segregación escolar y que a menudo no eran utilizados.

Desde entonces, en el marco de las actuaciones desarrolladas por esta institución, el Síndic ha constatado avances generales en el nivel de concienciación de las diferentes comisiones de garantías de admisión sobre la necesidad de combatir la “guetización” de determinadas escuelas y de evitar las prácticas que están más visiblemente relacionadas con la reproducción de la segregación escolar como, por ejemplo, la concentración de la llamada “matrícula viva” en determinadas escuelas socialmente más estigmatizadas.

No obstante, el Síndic aún aprecia notables diferencias entre municipios a la hora de

priorizar la lucha contra la segregación escolar y de utilizar intensivamente todos los instrumentos al alcance. Mientras algunos municipios han mejorado ostensiblemente el aprovechamiento de estos instrumentos y su situación, en otros no ha sido así. De hecho, en muchos lugares, se continúa infrautilizando la reserva de plazas para alumnado con necesidades educativas específicas, la zonificación escolar o las adscripciones de centros para combatir el fenómeno, o se continúa ampliando ratios y grupos en función de criterios de demanda y no de criterios relacionados con la equidad en la escolarización del alumnado.

En este periodo, en muchos municipios se han modificado los modelos de zonificación escolar (con zonas amplias o únicas) o se han aplicado políticas de ampliación de ratios que han estado más orientadas a incrementar los márgenes de elección escolar y la satisfacción de la demanda que a combatir los desequilibrios en la composición social de los centros. Con frecuencia, la desconfianza sobre el impacto real que puede tener un uso más intensivo de los instrumentos de planificación educativa disponibles y el hecho de que este uso más intensivo supone limitar la elección de centro a las familias y dificultar la gestión del proceso de admisión del alumnado que no ha visto satisfecha su elección escolar, provocan que en muchos municipios estos instrumentos aún no sean utilizados adecuadamente y de manera decidida por los responsables de la planificación y la gestión del proceso de admisión de alumnado.

En segundo lugar, el mencionado informe del año 2008 destacaba también la necesidad de mejorar los instrumentos disponibles y sumar otros nuevos (proporciones máximas de alumnado con necesidades educativas específicas, alargamiento de la reserva de plazas, etc.) para incrementar la eficacia de las actuaciones. Combatir el fenómeno de la segregación escolar, a criterio del Síndic, obligaba a optimizar el marco normativo entonces vigente, con la incorporación de nuevas medidas específicas en el Decreto de admisión.

Hay que destacar como aspecto positivo que desde 2009 hay una nueva Ley de Educación de Cataluña (Ley 12/2009, de 10 de julio; en adelante LEC) que incorpora medidas como las proporciones máximas de alumnado con

necesidades educativas específicas en los centros o la posibilidad de alargar la reserva de plazas más allá de la matrícula. A pesar de ello, cinco años más tarde, estas medidas aún no se han desplegado en un nuevo decreto de admisión de alumnado.

De hecho, los cambios normativos que a la práctica más han afectado a la admisión de alumnado, como por ejemplo el 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 en las enseñanzas sufragadas con fondos públicos, que incorpora el nuevo criterio complementario de familiar de exalumno del centro, o el Real Decreto Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, que prevé la posibilidad de incrementar hasta el 20 por ciento el número de plazas escolares previstas por aula, han contribuido a reforzar la demanda de los centros socialmente más solicitados, pero no a combatir la segregación escolar.

En tercer y último lugar, más allá de las políticas más directamente relacionadas con la programación de la oferta y con la gestión del proceso de admisión de alumnado, el Síndic también insistía en 2008 en la importancia de incrementar la corresponsabilidad de los diferentes centros escolares en la escolarización del alumnado con necesidades educativas específicas, de equilibrar la calidad en la prestación del servicio educativo de los diferentes centros y de estimular la demanda, cuando ésta fuese escasa, con medidas compensatorias que hiciesen más atractiva la oferta y con intervenciones dirigidas a corregir los prejuicios sociales entre la ciudadanía.

Transcurridos los años, el grado de cumplimiento de estas recomendaciones también ha sido muy desigual. Por una parte, la LEC y los decretos de autonomía de centro, de direcciones y de provisión de puestos de trabajo docentes que la desarrollan, si bien han supuesto un incremento de las diferencias internas del sistema –de proyectos educativos de centro, de modelos de gestión, etc.–, ofrecen a los centros públicos un marco para el ejercicio de su autonomía de gestión que puede ser utilizada, en condiciones adecuadas, para mejorar la situación de determinados centros con una composición

social desfavorecida. Así, estos centros podrán configurar plantillas de profesorado más adecuadas a la complejidad educativa que deben atender.

Pero, por otra parte, las restricciones presupuestarias existentes en el actual contexto de crisis económica y de reducción del déficit público han limitado ostensiblemente la construcción y reforma de centros públicos o el desarrollo de determinados instrumentos orientados a incrementar la corresponsabilidad de los centros concertados en la escolarización de alumnado con necesidades educativas específicas. Existen aún centros “guetizados” o con déficits de demanda, ubicados en instalaciones provisionales o pendientes de reforma y, en términos globales, se ha reducido la financiación de actividades complementarias del alumnado con necesidades educativas específicas de los centros privados concertados (a pesar de que se ha abierto una nueva convocatoria de subvenciones destinadas a la financiación adicional de los centros privados incluidos en el Servicio de Educación de Cataluña en entornos de características socioeconómicas desfavorecidas, se han suprimido los contratos-programa y la convocatoria existente de subvención de las actividades complementarias del alumnado con necesidades educativas específicas). Además, la supresión de la sexta

hora de la mayoría de centros públicos –sólo se mantiene en los centros con una composición social más desfavorecida– ha sido un factor de diferenciación de la oferta entre sector público y concertado.

Si bien muchos centros con una composición social desfavorecida disponen de programas específicos y de recursos adicionales para mejorar su situación (planes educativos de entorno, sexta hora, programas inspirados en las escuelas magnet, etc.), el esfuerzo realizado para sobredotar estos centros se ha visto afectado por las limitaciones presupuestarias del Departamento de Enseñanza y de los ayuntamientos y por la reducción de las transferencias financieras del Ministerio de Educación.

En definitiva, después de años de denuncia de la segregación escolar, este fenómeno persiste en el tiempo, en parte porque, pese a algunas mejoras en la formulación de la política educativa, a criterio del Síndic, este problema no se ha situado en el centro de la agenda de política educativa catalana y los diferentes gobiernos no han priorizado suficientemente la necesidad de combatirlo, lo que ha comportado que no se hayan alcanzado grandes avances generalizados y estructurales en el fomento de la escolarización equilibrada de alumnado (al margen de las diferencias notables entre municipios).

RECOMENDACIONES

- Aprobar un nuevo decreto que regule la admisión de alumnado y que amplíe los instrumentos disponibles para combatir la segregación escolar, a fin de garantizar una mayor protección del derecho de los niños a la educación en igualdad de oportunidades.
- Desarrollar el artículo 48.1 de la LEC especialmente para garantizar el impacto positivo de esta medida sobre los centros que concentran una proporción más elevada de alumnado con necesidades educativas específicas.
- Suprimir los criterios complementarios que favorecen la segregación escolar, como es el caso del previsto para resolver situaciones de empate en el proceso de preinscripción y matrícula del alumnado en los centros educativos, consistente en otorgar 5 puntos al alumnado cuyo padre, madre, tutores o hermanos hayan estado escolarizados en el centro para el que se presenta la solicitud.
- Limitar la escolarización de la matrícula fuera de plazo de alumnado con necesidades educativas específicas en determinados centros con elevada concentración de problemáticas sociales.

- Incorporar la escolarización equilibrada como criterio para decidir sobre las adscripciones entre centros o sobre el modelo de zonificación escolar de un municipio.
- Alargar la vigencia de la reserva de plazas para alumnado con necesidades educativas específicas hasta el inicio de curso, tal y como prevé el artículo 48.1 de la LEC.
- Limitar las ampliaciones de ratio no relacionadas con la escolarización equilibrada de alumnado cuando haya otros centros con plazas vacantes.
- Reforzar las funciones de las comisiones de garantías de admisión en la gestión de la matrícula fuera de plazo y garantizar la información actualizada sobre las vacantes existentes en cada momento.

FOCO 1

Los límites de la autonomía pedagógica de centros: la especialización o la orientación de los proyectos educativos de centro a una determinada tipología de 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 y promover la inclusión de los alumnos y su adaptación al entorno socioeconómico (preámbulo de la LEC).

En el marco de la actividad del Síndic, se han recibido quejas en las que se cuestionan, directa o indirectamente, los límites de la autonomía del centro y cómo se articulan éstos con los derechos de los alumnos, las familias o los demás principios del sistema, especialmente en casos en que esta autonomía se aplica en contra de los principios de equidad, igualdad de oportunidades, cohesión social y pluralismo que rigen el sistema educativo, con efectos directos sobre la segregación escolar.

En algunos casos, esta autonomía se concreta en el establecimiento de prácticas que, de una forma u otra, dificultan que el alumnado socialmente desfavorecido se pueda incorporar de manera normalizada al centro porque se los disuade de su elección en el proceso de admisión de alumnado.

La información sobre la “obligatoriedad” o la conveniencia del pago de determinadas cuotas que la ley prevé como voluntarias, la incorporación en la carta de compromiso educativo del deber de las familias de contribuir económicamente a la financiación del centro o la necesidad de adquirir obligatoriamente los uniformes escolares con costes elevados y sin ayudas, son algunos ejemplos.

En el marco del proceso de admisión de alumnado, las escuelas presentan sus proyectos educativos a las familias potencialmente solicitantes de estos centros y, en ocasiones, estos proyectos educativos están asociados explícita o implícitamente a una determinada tipología de alumnado.

En el caso de los centros con una elevada concentración de alumnado socialmente desfavorecido, si bien la especialización en la atención a la diversidad deviene una necesidad, cuando esta especialización es vertebradora del proyecto educativo de centro, se convierte en factor de reproducción de esa misma concentración, porque las familias socialmente menos desfavorecidas se sienten menos atraídas en el proceso de admisión de alumnado por estos tipos de centros. Esta realidad sucede con determinadas escuelas de atención educativa preferente, por ejemplo, que se presentan como centros especializados en la atención educativa del alumnado socialmente desfavorecido.

Esa misma misión de llegar a una determinada tipología de alumnado también está presente en otras escuelas públicas y concertadas con proyectos educativos singulares, con rasgos claramente diferenciadores de los centros del entorno, y que piden a las familias que soliciten estos centros que compartan más o menos activamente estos rasgos diferenciadores (familias con determinadas creencias, ideologías, valores, maneras de entender la educación, etc.). “Queremos familias que sean [...]” o “Esta escuela está pensada para familias que [...]” son expresiones que se pueden oír en jornadas de puertas abiertas o en entrevistas informativas de determinados centros.

Este tipo de reclamo está presente en determinados centros concertados religiosos, con una clara vocación evangelizadora, pero también en determinadas escuelas públicas, a menudo de nueva creación, que, bajo determinados discursos de innovación educativa vinculados a la transformación social, acaban articulando propuestas poco inclusivas de la diversidad social de su entorno –incluso adoctrinadoras, en ocasiones– que atraen a una determinada tipología de alumnado, pero que disuaden la demanda de otras.

Ante estos planteamientos, conviene recordar que la LEC establece como principios rectores del sistema educativo el respeto a la libertad de enseñanza, pero también el pluralismo, la inclusión escolar y la cohesión social y la exclusión de cualquier tipo de proselitismo o adoctrinamiento (art. 2). El alumnado y sus familias tienen el deber de respetar el proyecto educativo y, si procede, el carácter propio del centro (arts. 22.2 y 25.3), y los centros educativos disponen de autonomía en los ámbitos pedagógico, organizativo y de gestión de recursos humanos y materiales (art. 90.1) y deben definir un proyecto educativo que incorpore el carácter propio del centro (art. 91.1), pero esta autonomía de los centros debe estar orientada a asegurar, entre otros, la equidad (art. 90.3) y el proyecto educativo debe respetar los principios de igualdad de oportunidades, inclusión, cohesión social y pluralismo que rigen el sistema educativo (arts. 91.1 y 93.4). Además, este proyecto debe impulsar la relación del centro con el entorno social (arts. 91.2 y 93.4) y, para definirlo, se deben valorar las características sociales y culturales del contexto escolar (art. 91.3). La autonomía pedagógica no puede comportar en ningún caso discriminación en la admisión de alumnos (art. 97.2).

Así pues, a criterio del Síndic, la autonomía en la definición de los proyectos educativos de los centros debe velar por incorporar la diversidad social del entorno, y el carácter propio de estos centros no puede ser un argumento para no promover planteamientos con carácter inclusivo. Es más, en el caso de los centros públicos, la inclusión y el respeto a la pluralidad son rasgos definatorios de

su carácter propio (art. 93.2) y, además de la implicación de las familias, “los centros públicos se definen de acuerdo con los principios [...] de preservación de la equidad, [...] y de respeto a las ideas y las creencias de los alumnos y de sus madres, padres o tutores” (art. 93.3).

El Decreto 102/2010, de 3 de agosto, de autonomía de los centros educativos, regula el ejercicio de esta autonomía y, según su propio preámbulo, establece que sea en el ámbito del centro donde se sitúe la toma de decisiones, dentro de un proceso de fortalecimiento institucional de cada centro educativo. Ahora bien, como sucede en la ley mencionada, 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.

RECOMENDACIONES

■ Que se respete escrupulosamente que la autonomía del centro se oriente a asegurar la equidad de la actividad educativa, tal y como establece el artículo 90.3 de la LEC, y que se ejerza en el marco de los derechos y las libertades recogidos en las leyes. Así, el ejercicio de la autonomía del centro debe concordar con los principios del sistema educativo y con el resto del marco jurídico dentro del cual se ejerce, así como con los documentos que suponen la plasmación de esta autonomía: el proyecto educativo y la carta de compromiso educativo.

■ Que vele por que los centros educativos establezcan proyectos educativos comprometidos con la inclusión de la diversidad social de su entorno.

FOCO 2

Déficits en la determinación de la reserva de plazas para alumnado con necesidades educativas específicas

La LEC establece el deber del Departamento de Enseñanza de establecer la reserva de plazas escolares destinadas al alumnado con necesidades educativas específicas (art. 48.1). El Decreto 75/2007, de 27 de marzo, que regula el proceso de admisión prevé que esta reserva sea, como mínimo, de dos plazas por grupo en el segundo ciclo de Educación Infantil, Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria (art. 19.2), a pesar de que los servicios territoriales del Departamento pueden modificar el número de plazas escolares reservadas en un área de escolarización, una vez escuchados la comisión de escolarización y los centros afectados, cuando la reserva de dos plazas no permita una respuesta educativa adecuada a las necesidades del alumnado con necesidades educativas específicas (art. 19.3). Esta ampliación de la reserva de plazas, además, debe tener en cuenta los dictámenes o informes de escolarización de los equipos de asesoramiento y orientación psicopedagógica (EAP) o bien los informes de los servicios sociales, de los servicios municipales y de la inspección educativa que se elaboren a tal fin (art. 19.3).

En relación con el aprovechamiento de la reserva de plazas, uno de los déficits más comunes en numerosos municipios es la infradotación o sobredotación, según el

caso, de plazas reservadas en función de la cantidad de alumnado con necesidades educativas específicas residente en la zona, hecho que no permite combatir la concentración de este alumnado en determinados centros.

En los municipios con mayor número de alumnos con necesidades educativas específicas que de plazas reservadas no hay capacidad para escolarizar al conjunto de la demanda de este tipo de alumnado, de manera que la parte que queda de la reserva se distribuye de forma desigual entre los centros y generalmente se concentra en los centros socialmente desfavorecidos, que ya reciben una proporción mayor de solicitudes de alumnado con necesidades educativas específicas.

Por su parte, en los municipios que amplían la reserva de plazas hasta el punto de que éstas son globalmente más numerosas que la cantidad de alumnos con necesidades educativas específicas residentes en la zona, los centros que tienden a escolarizar más alumnado de este tipo, matriculan en el proceso ordinario de admisión a más alumnos con necesidades educativas específicas –porque ocupan plazas reservadas y no se pueden derivar a otros centros– que los centros con una proporción más baja de dicho tipo de alumnado, que no agotan la reserva.

De acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente, se puede considerar que, en general, el instrumento de la reserva de plazas está bien aplicado si el número de plazas reservadas establecido en un determinado territorio es equivalente al conjunto de la demanda escolar con necesidades educativas específicas y si ningún centro de ese territorio escolariza a una proporción de alumnado de este tipo superior a la reserva de plazas existente. En el supuesto de que no sea así, la dotación de plazas reservadas no permite garantizar la escolarización equilibrada del alumnado con necesidades educativas específicas.

Una vez determinada la reserva, y para conseguir este propósito, es preciso desarrollar políticas activas de acompañamiento del alumnado con necesidades educativas específicas de los centros con mayor concentración hacia otros con menor concentración. Precisamente, en relación con este aprovechamiento de la reserva de plazas, un déficit relativamente frecuente antes y durante el periodo de preinscripción tiene que ver con la falta de detección de alumnado con necesidades educativas específicas y de orientación hacia los centros con menor concentración de dicho tipo de alumnado, con la correspondiente asignación de plaza por parte de las comisiones de garantías de admisión. En ocasiones, este posicionamiento pasivo se explica por la voluntad de la propia comisión de evitar modificar las preferencias manifestadas por las familias de estos alumnos.

RECOMENDACIONES

■ El Síndic solicita al Departamento de Enseñanza que las comisiones de garantía de admisión adapten la reserva de plazas al volumen de alumnado con necesidades educativas específicas presente en cada zona de escolarización, de acuerdo con la detección efectuada, y que amplíen la reserva de plazas en aquellos municipios en los que las necesidades educativas específicas detectadas sean superiores a las plazas reservadas.

FOCO 3

Abuso de las ampliaciones de ratio como medida de satisfacción de la demanda en el proceso de admisión de alumnado

En el mes de abril de 2012, el Gobierno central aprobó 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 por ciento las ratios de alumnado por grupo en los centros escolares como medida de austeridad. La aprobación de este real decreto no sólo amplía esta posibilidad en cuanto al número de alumnos por grupo con incrementos de ratio de hasta el 20 por ciento, sino que también amplía los supuestos en que se pueden aplicar, no sólo restringidos al fomento de la escolarización equilibrada.

Es preciso tener presente que, a la vista de la incidencia que genera en la calidad de la enseñanza, esta decisión se justifica únicamente por razones de limitación del gasto público y de contratación de personal docente. Cuando esta medida sólo genera un superávit de oferta en una determinada zona, por ejemplo, no debería adoptarse con carácter general, porque de ello no se deriva ningún ahorro económico, simplemente una redistribución diferente del alumnado entre los centros.

El análisis de la aplicación de las ampliaciones de ratio en diferentes municipios catalanes pone de manifiesto que éstas no sólo se aplican como medida de escolarización equilibrada o como medida de austeridad. Por una parte se constata que esta excepcionalidad prevista por el Departamento de Enseñanza tiende a normalizarse en numerosos municipios; de hecho, en algunos de los municipios analizados las ampliaciones de ratio se aplican a la oferta inicial en todos los centros de la localidad o de una zona determinada, y no siempre están forzados por déficits en la provisión de plazas escolares. Por otra parte, también se constata que la aplicación de los incrementos de ratio a menudo se rige por criterios de demanda del centro, para incrementar las posibilidades de satisfacer la elección de plaza escolar de las familias, y no por criterios de necesidades de escolarización en la zona y estrictamente como medida de austeridad (para evitar abrir nuevos grupos), que es la razón que inspira las ampliaciones de ratio en aplicación del Real Decreto Ley 14/2012, de 20 de abril.

En muchos municipios, se han llevado a cabo ampliaciones de ratio en zonas en que las plazas creadas adicionalmente no eran necesarias para dar respuesta a las necesidades de escolarización, lo que ha contribuido a generar un elevado número de vacantes en la zona. En numerosos municipios el Departamento de Enseñanza ha autorizado ampliaciones de ratio en algunos centros, mientras que otros próximos disponían de plazas vacantes.

RECOMENDACIONES

- Es necesario observar el cumplimiento de los requisitos mínimos de los centros previstos en la normativa para garantizar el derecho a la educación en condiciones de calidad en la programación de la oferta educativa, especialmente en el caso de ampliaciones de ratios.

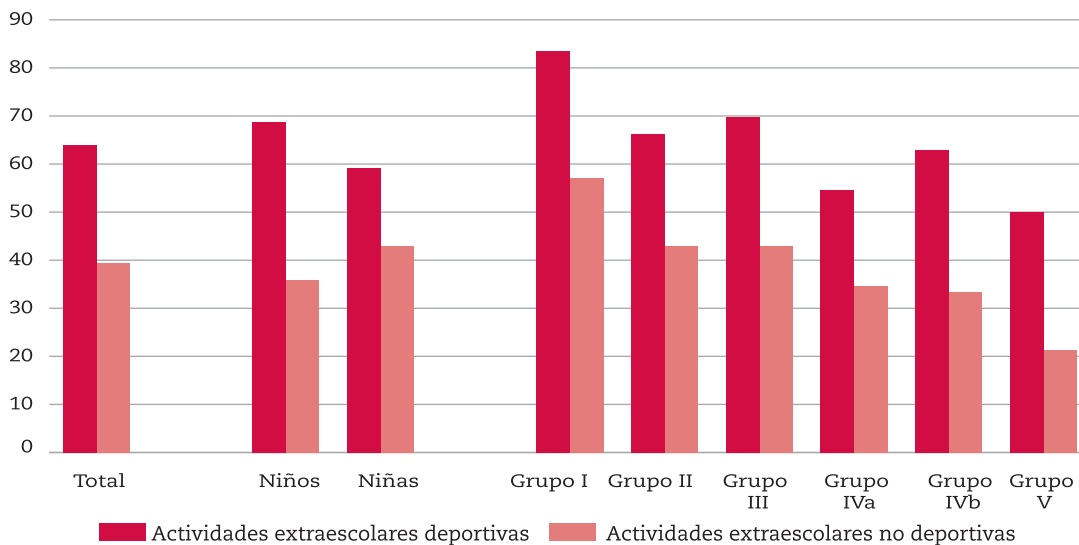
■ A la hora de aplicar las ampliaciones de ratio, el Síndic solicita al Departamento de Enseñanza que éstas se incrementen únicamente cuando haya necesidades de escolarización en una determinada zona y que impida que otros centros queden con plazas vacantes. Es preciso evitar los incrementos de ratio mientras otros centros de la zona dispongan de plazas vacantes, de manera que no se condicionen a los criterios de demanda.

10. DERECHO AL OCIO EDUCATIVO: DESIGUALDADES EN EL ACCESO

La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño establece el derecho de los niños al ocio y a participar en las actividades culturales, artísticas, recreativas y de ocio existentes y el deber de las administraciones de hacerlo posible (art. 31). De acuerdo con el carácter educativo del tiempo libre, este derecho se ha asociado cada vez más al derecho a la educación en igualdad de oportunidades. Las actividades de ocio educativo ofrecen a los niños importantes oportunidades de desarrollo personal y social, motivo por el cual es preciso reconocer este derecho y fomentar el acceso en condiciones de igualdad.

Pero en la práctica la participación de los niños está muy afectada por desigualdades de acceso, de tal forma que, en general, los niños socialmente más favorecidos tienden a participar más en las actividades que socialmente menos favorecidos. Así, por ejemplo, las desigualdades en la participación en actividades extraescolares deportivas entre los grupos ocupacionales mejor posicionados y peor posicionados son de más de 30 puntos porcentuales y lo mismo ocurre con las actividades extraescolares no deportivas (artísticas, académicas, etc.), siempre en beneficio de los primeros. El gráfico 9 representa los niveles de participación de los niños menores de quince años en actividades extraescolares deportivas y no deportivas en función del grupo ocupacional de los progenitores, según datos de la Encuesta de salud de Cataluña).

Gráfico 9. Porcentaje de población menor de quince años que ha participado en la última semana de referencia en actividades de ocio en Cataluña (2012)



Fuente: elaboración a partir de la Encuesta de salud de Catalunya (2012).

Nota: Los grupos de clase social se han extraído de la Encuesta de salud de Cataluña (2012) y corresponden a los niveles de ocupación siguientes:

Grupo I: directivos de la Administración pública y empresas de 10 asalariados o más y profesiones asociadas a titulaciones de segundo y tercer ciclo universitario.

Grupo II: directivos de empresas de menos de 10 asalariados, profesiones asociadas a titulaciones de primer ciclo universitario, técnicos y profesionales de apoyo, artistas y deportistas.

Grupo III: personal administrativo y profesionales de apoyo a la gestión administrativa y financiera, trabajadores de servicios personales y seguridad, trabajadores por cuenta propia y supervisores de trabajadores manuales.

Grupo IVa: trabajadores manuales cualificados.

Grupo IVb: trabajadores manuales semicualificados.

Grupo V: trabajadores manuales no cualificados.

El ocio educativo, si bien es un ámbito de reproducción de las desigualdades sociales, también está fuertemente comprometido con la equidad: son numerosas las iniciativas y los recursos destinados por las diferentes entidades y administraciones públicas para compensar estas desigualdades y fomentar el acceso al ocio en igualdad de oportunidades (becas, servicios gratuitos, participación de voluntariado, políticas públicas, etc.).

En el actual contexto de crisis económica se han intensificado las estrategias para atender desde el ocio los niños socialmente desfavorecidos. Las entidades de acción social y proveedoras de servicios de ocio, por ejemplo, han desarrollado actuaciones específicas dirigidas casi 10.000 niños en situación de vulnerabilidad social en 2013, con un incremento significativo del número de becas otorgadas en los últimos

años con recursos procedentes de fondos públicos y privados. Durante el año 2013, el Gobierno autonómico aprobó los convenios con las principales entidades de ocio con una aportación de 1,7 millones de euros para la concesión de becas para plazas de colonias, *casals* y actividades de tiempo libre para niños y adolescentes de familias en situaciones de riesgo social (ampliados en 500.000 euros en 2014).

Pese a las dificultades presupuestarias, el Departamento de Bienestar Social y Familia ha ampliado las plazas becadas de algunos programas de tiempo libre (“L'estiu és teu”, “Jugar i llegir”, etc.) para posibilitar la participación de los niños en situación de vulnerabilidad y ha consolidado en los últimos años el número de plazas (más de 7.500) y la inversión pública (6,4 M €) en centros abiertos (ver tabla 16).

Tabla 16. Centros abiertos en Cataluña (2005-2013)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013(p)
Subvención dirigida a los centros abiertos del Departamento de Bienestar Social	3,2 M €	4,6 M €	5,8 M €	5,8 M €	5,8 M €	6,2 M €	6,5 M €	6,5 M €	6,4 M €
Plazas de centros abiertos	5.392	5.438	5.714	6.236	6.301	6.698	7.591	7.533	7.629

Fuente: Departamento de Bienestar Social y Familia.

A pesar de que las administraciones públicas han intentado que las medidas de austeridad afectasen en menor medida al acceso al ocio de los niños socialmente más desfavorecidos, lo cierto es que el ámbito del ocio educativo está fuertemente afectado por las medidas de contención del gasto y del déficit público aplicadas en la actual coyuntura económica (ver tabla 17). Se ha reducido la financiación del Departamento de Bienestar Social y Familia para subvenciones a entidades de ocio, se

ha suprimido la financiación del Departamento de Enseñanza para subvenciones a ayuntamientos y AMPA destinadas a actividades extraescolares o se han reducido en el caso de los planes educativos de entorno –en parte por la reducción de las aportaciones del Ministerio de Educación– y también ha disminuido la financiación de la Secretaría General del Deporte a subvenciones a actuaciones y programas relacionados con el deporte federado y el deporte escolar, etc.

Tabla 17. Evolución de las subvenciones (en millones de euros) al ocio educativo (2008-2013)

Dirección General de Juventud	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Subvenciones otorgadas a entidades de educación en el ocio	5,7M €	5,8 M €	5,9 M €	5,0 M €	4,4M €	4,2M €
Dirección General de Acción Cívica y Comunitaria	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Subvenciones otorgadas a entidades de educación en el ocio	1,8 M €	1,9 M €	2,0 M €	2,0 M €	1,7 M €	1,6 M €
Departamento de Enseñanza	2007/ 2008	2008/ 2009	2009/ 2010	2010/ 2011	2011/ 2012	2012/ 2013
Subvenciones a ayuntamientos para actividades extraescolares	2,9 M €	2,6 M €	1,0 M €	0,8 M €	0,0 M €	0,0 M €
Subvenciones a las AMPA para actividades extraescolares	-	-	1,8 M €	2,3 M €	0,0 M €	0,0 M €
Secretaría General del Deporte	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Deporte federado: clubs	-	-	6,1 M €	2,4 M €	-	1,0 M €
Deporte federado: federaciones	-	-	16,0 M €	13,5 M €	13,5 M €	5,8 M €
Deporte federado: Unió de Federacions Esportives (subvención ordinaria)	-	-	2,1 M €	1,4 M €	0,7 M €	0,8 M €
Deporte escolar: Consejos deportivos	-	-	4,5 M €	3,8 M €	3,4 M €	2,4 M €
Deporte escolar: Unió de Consells Esportius (subvención ordinaria)	-	-	-	0,2 M €	-	0,3 M €
Deporte escolar: Plan catalán de deporte en la escuela	-	-	3,3 M €	-	3,0 M €	-

Fuente: Dirección General de Juventud, Dirección General de Acción Cívica y Comunitaria, Departamento de Enseñanza y Secretaría General del Deporte.

Esta reducción de la inversión pública en el ocio junto con las dificultades económicas crecientes de muchas familias a consecuencia de la crisis han hecho que, después de años de crecimiento de los niveles de participación, haya ámbitos de ocio en que esta tendencia positiva se haya frenado o incluso invertido.

El impacto de la crisis económica sobre la participación de los niños en este ámbito ha sido desigual. Así, mientras que la participación en actividades de educación en

el ocio en *esplais* y agrupaciones escoltas ha aumentado globalmente, otros ámbitos de ocio educativo han experimentado un estancamiento o incluso una disminución de los niveles de participación (participación en las actividades extraescolares organizadas en el entorno escolar, en programas de deporte escolar, en todas las actividades de educación en el ocio notificadas a la Dirección General de Juventud, fundamentalmente en periodos de vacaciones, etc.).

RECOMENDACIONES

- Desarrollo normativo del derecho de los niños al ocio educativo en condiciones de igualdad, especialmente en cuanto a actividades extraescolares, salidas y campamentos escolares y servicios escolares de los centros y las actividades, así como los servicios de ocio educativo llevados a cabo por las administraciones o por entidades sufragadas con fondos públicos (*casals* municipales de verano, escuelas de música y danza, enseñanzas de idiomas de régimen especial, etc.).
- Convocatoria de las ayudas económicas destinadas a los niños socialmente desfavorecidos previstas por la ley para fomentar el acceso del alumnado a las actividades complementarias y extraescolares en igualdad de oportunidades, así como las subvenciones para la creación y mantenimiento de AMPA en entornos sociales desfavorecidos, y promoción de medidas de accesibilidad económica (ayudas económicas, bonificaciones y exenciones, sistemas de tarificación social, etc.) para las actividades y los servicios de ocio educativo llevadas a cabo por las administraciones o por entidades sufragadas con fondos públicos.
- Garantía, por parte de los ayuntamientos y los departamentos de la Generalitat implicados, de la continuidad de los planes educativos de entorno y los planes locales de dinamización del ocio educativo, especialmente en municipios socialmente desfavorecidos.
- Potenciación por parte de las entidades locales de la participación de los niños y los adolescentes en los consejos de participación territorial y nacional, en tanto que instrumento clave para el análisis y la planificación de políticas en el ámbito del ocio educativo.

FOCO 1

Informe sobre el derecho al ocio educativo y a las salidas y campamentos escolares

En junio de 2014 el Síndic entregó al Parlamento de Cataluña el *Informe sobre el derecho al ocio educativo y a las salidas y colonias escolares*, en el que se analizan las principales carencias relacionadas con el derecho de los niños al ocio en igualdad de oportunidades y se formulan distintas recomendaciones para la mejora de la situación de este ámbito educativo.

Este informe es el resultado del debate desarrollado en el marco de un grupo de trabajo que ha contado con la participación de diferentes entidades representativas del sector: Acció Escolta de Catalunya, Agrupación Esportiva d'Associacions d'Esport Escolar de Catalunya, Cáritas, Comité Català de Representants de Persones amb Discapacitat (COCARMI), Consell Nacional de la Joventut de Catalunya, Cruz Roja, Diomira, Escoltes Catalans, Esplais Catalans (Esplac), Federació d'Associacions de Mares i Pares d'Alumnes de Catalunya,

(FAPAC), Federació Catalana de Paràlisi Cerebral (FEPCCAT), Federació d'Entitats d'Atenció i d'Educació a la Infància y l'Adolescència (FEDAIA), Fundació Catalana de l'Esplai (Fundesplai), Fundació Pere Tarrés, Minyons Escoltes i Guies de Catalunya, Moviment Laic i Progressista (MLP), Plataforma d'Infància de Catalunya (PINCAT), Taula per a la Infància i l'Adolescència a Catalunya (TIAC) y Unió de Federacions Esportives de Catalunya (UFEC).

El informe parte de la consideración de que, a pesar de la importancia creciente del ocio, tanto en el número de niños que realizan actividades como en la actividad de agentes sociales y administraciones, el ocio es uno de los ámbitos educativos más fuertemente afectados por las desigualdades sociales en el acceso y que cuenta todavía con carencias importantes en la protección jurídica y en el desarrollo de políticas públicas para garantizar el ejercicio efectivo de este derecho por parte de los niños. Precisamente a raíz del actual contexto de crisis económica, el Síndic de Greuges ha percibido un incremento del número de actuaciones relacionadas con las dificultades con que topan los niños socialmente desfavorecidos a la hora de acceder, en igualdad de oportunidades, a las actividades de ocio educativo, tanto en el entorno escolar como fuera de éste. Los niños con discapacidad también conforman un colectivo especialmente vulnerable.

Ante este escenario y para contribuir a mejorar esta situación, el Síndic de Geuges ha elaborado este informe con distintas recomendaciones dirigidas al Parlamento de Cataluña y a las diversas administraciones afectadas, especialmente a los departamentos de Enseñanza y de Bienestar Social y Familia y a las administraciones locales. (<http://www.sindic.cat/site/unitFiles/3687/Informe%20sobre%20el%20tiempo%20libre%20educatiu.pdf>.)

11. CUADRO DE SEGUIMIENTO DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS POR EL SÍNDIC EN INFORMES ANTERIORES

Interés superior del niño (art. 3)

Recomendación	Responsable	Posicionamiento de la Administración	Grado de cumplimiento
<ul style="list-style-type: none"> Fijar una nueva regulación que incluya los servicios de atención a la primera infancia con un funcionamiento análogo a guarderías/ludotecas sin autorización administrativa (condiciones de calidad, responsabilidades competenciales, etc.). 	Enseñanza / Bienestar Social y Familia	Sin novedad	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO

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

Recomendación	Responsable	Posicionamiento de la Administración	Grado de cumplimiento
<ul style="list-style-type: none"> Consolidar una efectiva coordinación y actuación integrada entre todos los agentes, a fin de que el establecimiento de las visitas tenga en cuenta el interés superior del niño (valoración del vínculo, impacto emocional, etc.). 	Bienestar Social y Familia	El proyecto de reglamento de la Ley de infancia, actualmente en trámite, concreta cómo se hace efectivo el derecho a las relaciones personales de los niños y adolescentes bajo medidas de protección.	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO
<ul style="list-style-type: none"> Incrementar la supervisión de los servicios de punto de encuentro que asegure un trabajo de calidad de los profesionales que los integran. 	Bienestar Social y Familia	<p>La Secretaría de Familia ha informado al Síndic que se realiza un seguimiento constante de los diferentes puntos de encuentro, tanto en lo concerniente a casos concretos como en las reuniones periódicas de coordinación y análisis de las actuaciones y sesiones de supervisión.</p> <p>Algunas quejas ponen de manifiesto carencias en la asignación del punto de encuentro que ponen en cuestión el derecho del niño a un contacto regular con sus padres: retrasos en la asignación y/o asignación insuficiente por falta de recursos o por las condiciones del servicio.</p>	CUMPLIMIENTO PARCIAL

Derecho a ser escuchado (art. 12)

Recomendación	Responsable	Posicionamiento de la Administración	Grado de cumplimiento
<ul style="list-style-type: none"> Establecer mecanismos para asegurar la escucha de niños y adolescentes tutelados por la Administración, a fin de poder adoptar la medida de protección más adecuada. 	Bienestar Social y Familia	La DGAIA informa que ha dado instrucciones para que se escuche a los niños y adolescentes en el momento de tramitar expedientes de protección y para que sean informados y participen.	CUMPLIMIENTO PARCIAL
		El Reglamento de la Ley de infancia, actualmente en trámite, concreta cómo se hace efectivo el derecho del niño a ser escuchado en los diferentes procedimientos del sistema de protección de la infancia.	CUMPLIMIENTO PARCIAL (en curso)
<ul style="list-style-type: none"> Fomentar la creación de órganos de participación y órganos consultivos, integrados por niños y adolescentes, tanto a nivel local como en el resto de niveles. 	Administraciones públicas	En julio de 2013 se publicó el Decreto 200/2013, de los consejos de participación territorial y nacional de los niños y adolescentes de Cataluña, y este año 2014 se ha constituido el Consejo Nacional de los Niños y Adolescentes de Cataluña.	CUMPLIMIENTO PARCIAL

Derecho de los niños residentes en centros o acogidos a presentar quejas

Recomendación	Responsable	Posicionamiento de la Administración	Grado de cumplimiento
<ul style="list-style-type: none"> Establecer un procedimiento de queja, al alcance de todos los niños dentro del sistema de protección, que garantice su acceso efectivo a la entidad que ejerce las funciones tutelares y a organismos de supervisión externos (Fiscalía de Menores y Síndic) en condiciones de seguridad y confortabilidad y sin la intervención de los centros o de los acogedores. 	Bienestar Social y Familia	El Reglamento de la Ley de infancia, actualmente en trámite, regula el procedimiento de queja que pueden utilizar los niños en centros.	CUMPLIMIENTO PARCIAL (en curso)
		El nuevo Protocolo de actuación de las ICIF que realizan el seguimiento de los acogimientos en familia ajena prevé un espacio específico de escucha al niño acogido.	
<ul style="list-style-type: none"> Garantizar que la existencia de este procedimiento sea conocida por todos los profesionales que mantienen contacto con los niños dentro del sistema de protección y, en especial, por los propios niños. 	Bienestar Social y Familia	En las visitas a algunos centros, el Síndic constata que los niños y adolescentes no disponen de información relativa a la Carta de Derechos y Deberes ni al procedimiento para presentar quejas.	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO
<ul style="list-style-type: none"> Asignar profesionales de referencia de la DGAIA a los que puedan dirigirse los niños tutelados para presentar quejas o solicitar información sobre su situación. 	Bienestar Social y Familia	El Reglamento de la Ley de infancia en trámite prevé la existencia de un profesional de referencia, pero no concreta su designación, sus funciones ni el acceso de los niños.	CUMPLIMIENTO (en curso)
<ul style="list-style-type: none"> Entregar a los niños tutelados un documento en el que consten los datos de la persona que tengan de referencia y los medios para acceder a ella con garantía de confidencialidad. 	Bienestar Social y Familia	El Reglamento de la Ley de infancia, actualmente en trámite, no contiene ninguna previsión relativa a esta cuestión.	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO

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

Recomendación	Responsable	Posicionamiento de la Administración	Grado de cumplimiento
<ul style="list-style-type: none"> Garantizar la existencia y el mantenimiento de los espacios familiares para prevenir una crianza inadecuada, dar apoyo parental y evitar situaciones de desprotección. 	Bienestar Social y Familia	Algunos municipios han suprimido espacios familiares por la pérdida de financiación del programa.	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO
<ul style="list-style-type: none"> Garantizar jurídicamente la consideración de la pobreza familiar como riesgo social infantil. 	Administraciones públicas	Algunos ayuntamientos han incorporado la tenencia de hijos como criterio para determinar una condición de riesgo en el caso de hogares en situación de pobreza.	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO

Protección contra toda forma de violencia (art. 19)

Recomendación	Responsable	Posicionamiento de la Administración	Grado de cumplimiento
<ul style="list-style-type: none"> Instaurar programas específicos de prevención contra situaciones de abuso sexual y maltrato de niños/adolescentes en centros. 	Bienestar Social y Familia	Sin novedad	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO
	Interior	Sin novedad	
	Enseñanza	Sin novedad	
	Salud	Sin novedad	
<ul style="list-style-type: none"> Asegurar la formación especializada y continuada de los equipos y profesionales de atención social primaria, de atención a la infancia y adolescencia, de atención básica de la salud, centros escolares y servicios de ocio para la detección del maltrato. 	Bienestar Social y Familia	Sin novedad	
<ul style="list-style-type: none"> Garantizar la intervención de la DGAIA en las situaciones de ruptura conflictiva de pareja si el niño está en situación de riesgo. 	Bienestar Social y Familia	La Directriz general de actuación núm. 1/2014, de 6 de febrero, sobre criterios para la intervención en situaciones de conflicto familiar en la atribución de la guarda de los hijos en los supuestos de separación, nulidad, divorcio o ruptura de pareja de hecho, limita la intervención de DGAIA: la Directriz deja constancia que la competencia es judicial y, por lo tanto, se centra en cómo actuar con los progenitores (asesorarles para que insten judicialmente las medidas de atribución, modificación o ejecución de la guarda).	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO
<ul style="list-style-type: none"> Garantizar el cumplimiento de los procedimientos de observación, valoración e intervención que emprenden los centros ante situaciones en las que se observa el sufrimiento de un alumno debido a la actuación de los compañeros de clase, con la supervisión adecuada de la Inspección de Educación 	Enseñanza	<p>En la tramitación de las quejas, se detectan carencias en la aplicación de estos protocolos.</p> <p>El Departamento ofrece un protocolo de prevención, detección e intervención en relación con el acoso y el ciberacoso que contiene elementos e instrumentos para facilitar su detección y orientar la intervención, tanto con el alumnado acosado como con el acosador, el grupo de iguales y las familias, de todos los agentes educativos que pueden colaborar en la elaboración de una respuesta positiva</p>	CUMPLIMIENTO PARCIAL

Regulación y límites de las medidas de contención en los centros

Recomendación	Responsable	Posicionamiento de la Administración	Grado de cumplimiento
<ul style="list-style-type: none"> Desarrollar reglamentariamente la Ley 14/2010, de 27 de mayo, sobre los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, para regular los derechos de los niños y adolescentes bajo tutela o guarda de la DGAIA, la realización de prácticas de contención y el funcionamiento de los centros residenciales de acción educativa, de acogida y de educación intensiva. 	Bienestar Social y Familia	<p>El Proyecto de reglamento de la Ley de infancia, actualmente en trámite, regula los derechos de los niños bajo tutela de la Administración y las prácticas de contención, pero no los derechos específicos de los niños en centros.</p> <p>Se está elaborando una nueva instrucción que regule los centros terapéuticos.</p>	CUMPLIMIENTO PARCIAL (en curso)
<ul style="list-style-type: none"> Regular, a todos los efectos, la garantía de los derechos de los niños en cualquier tipología de establecimiento residencial, como centros sociosanitarios, centros para la atención de niños con discapacidad u otros. 	Bienestar Social y Familia	Sin novedad	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO
<ul style="list-style-type: none"> Solicitar, a todos los efectos, una autorización judicial para efectuar internamientos de niños y adolescentes en centros terapéuticos, y garantizar que todos ellos tienen un diagnóstico médico que indica la necesidad del ingreso. 	Bienestar Social y Familia	El Proyecto de reglamento de la Ley de infancia prevé la solicitud de autorización judicial para ingresar a los niños en centros terapéuticos.	CUMPLIMIENTO PARCIAL (en curso)
<ul style="list-style-type: none"> Considerar la creación de un centro residencial público terapéutico tanto para niños y adolescentes bajo tutela o guarda de la DGAIA como para niños y adolescentes no tutelados. 	Bienestar Social y Familia	Sin novedad	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO

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

Recomendación	Responsable	Posicionamiento de la Administración	Grado de cumplimiento
<ul style="list-style-type: none"> Potenciar políticas activas de provisión de familias acogedoras ajenas. 	Bienestar Social y Familia	El Síndic tiene constancia de niños en centros con propuesta de medida de acogida familiar que no se ha podido constituir por falta de familias acogedoras.	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO
<ul style="list-style-type: none"> Asegurarse que se adoptan todos los mecanismos necesarios para evitar la prolongación del acogimiento en centro por falta de familias acogedoras. 	Bienestar Social y Familia	Sin novedad	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO
<ul style="list-style-type: none"> Desarrollar el programa de familias acogedoras profesionales. 	Bienestar Social y Familia	Sin novedad	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO
<ul style="list-style-type: none"> Elaborar una guía o carta de derechos de los niños y adolescentes acogidos en la que consten sus derechos y la persona o personas de referencia a quien pueden acudir. 	Bienestar Social y Familia / Enseñanza	Sin novedad	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO
<ul style="list-style-type: none"> Regular específicamente los derechos de los niños acogidos en familia. 	Bienestar Social y Familia	El proyecto de Reglamento de la Ley de infancia, actualmente en trámite, concreta la relación de derechos de los niños y adolescentes acogidos en familia.	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO

Recomendación	Responsable	Posicionamiento de la Administración	Grado de cumplimiento
<ul style="list-style-type: none"> Establecer criterios de seguimiento de los acogimientos: protocolos de actuación y circuitos de coordinación entre todos los agentes que intervienen en el recurso de acogida familiar, e instrucciones para las ICIF que tienen encomendado el seguimiento de los acogimientos. 	Bienestar Social y Familia	<p>El ICAA ha enviado al Síndic información sobre la elaboración de cuatro documentos: <i>Protocolo de actuaciones en el ámbito del acogimiento en familia ajena</i>, <i>Guía de elaboración del informe psicosocial de actualización para el acogimiento familiar</i>, <i>Pautas para elaborar el informe de seguimiento trimestral en acogimiento familiar</i> y <i>Pautas para elaborar el informe de seguimiento semestral en acogimiento familiar</i>.</p>	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO
<ul style="list-style-type: none"> Establecer criterios de validación de las ICIF que incluyan la garantía de que se respetan los derechos de los niños y adolescentes. 	Bienestar Social y Familia	<p>La Administración reconoce la necesidad de revisar sus actuaciones y las de las ICIF con los niños y adolescentes acogidos y la voluntad del ICAA de adoptar un papel más activo y garantista en su responsabilidad respecto al bienestar de estos niños.</p>	CUMPLIMIENTO (en curso)
<ul style="list-style-type: none"> Establecer criterios e instrucciones para que el ICAA lleve a cabo las funciones de supervisión e inspección de las entidades en las que ha delegado la gestión de los acogimientos familiares y elaborar instrucciones de obligado cumplimiento respecto a la especialización, formación y supervisión de los profesionales de las ICIF. 	Bienestar Social y Familia	<p>Se valoran especialmente como factores que aportan más garantías sobre la buena atención de los niños y adolescentes en acogimiento en familia ajena: 1) La introducción de la obligatoriedad de que las ICIF presenten un informe trimestral de escucha del niño y los requisitos en los que debe hacerse la escucha. 2) La revisión anual de la idoneidad de los acogedores. 3) El estudio obligado de actualización de la familia acogedora cuando cambien sus circunstancias. 4) La formación a cargo del ICAA de sus técnicos y de los del ICAA respecto a la pederastia. 5) La obligatoriedad de realizar visitas en el domicilio. 6) En los nuevos contratos firmados con las ICIF se establezca que el ICAA validará la contratación de los profesionales para los equipos.</p>	CUMPLIMIENTO (en curso)
<ul style="list-style-type: none"> Establecer un profesional referente que realice el seguimiento del niño y uno para supervisar a la familia en el ejercicio de sus funciones y apoyarla. 	Bienestar Social y Familia	<p>El Proyecto de reglamento incluye como derecho de los niños y adolescentes en el sistema de protección tener asignado un profesional de referencia encargado de velar por la coherencia global del proceso de atención y por la coordinación entre los diferentes profesionales y equipos implicados, así como conocer su nombre y el medio de contacto.</p>	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO
<ul style="list-style-type: none"> Establecer un procedimiento de queja para los niños y adolescentes en acogimiento familiar. 	Bienestar Social y Familia	<p>En el Proyecto de reglamento no queda garantizada la posibilidad de presentar queja en el caso de los niños en situación de acogimiento, dado que se establece que el órgano administrativo competente debe disponer de un modelo normalizado y simplificado de queja y sugerencias, fácil de entender y rellenar por cualquier niño o adolescente con suficiente conocimiento, y que este modelo citado debe estar disponible telemáticamente y presencialmente en todos los órganos y servicios administrativos competentes en materia de infancia y adolescencia, incluyendo los centros residenciales y los pisos asistidos.</p>	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO

Recomendación	Responsable	Posicionamiento de la Administración	Grado de cumplimiento
<ul style="list-style-type: none"> 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. 		Sin novedad	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO
<ul style="list-style-type: none"> Elaborar un plan de actuación urgente para cambiar la situación de carencias graves en el derecho a la educación de los niños y adolescentes tutelados por la Administración, con actuaciones orientadas a promover el reconocimiento de sus necesidades educativas específicas, la formación e implicación específica de los profesores (en el plan educativo individualizado de los niños y adolescentes en un recurso residencial o de acogida familiar, por ejemplo), programas de apoyo y de acompañamiento a la escolaridad, estructuras de coordinación entre los diferentes agentes implicados, etc. 		Se ha desarrollado algún proyecto experimental para mejorar el rendimiento académico de los niños tutelados por la DGAIA, en coordinación entre Enseñanza y Bienestar Social Familia.	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO

Adopción (art.21)

Recomendación	Responsable	Posicionamiento de la Administración	Grado de cumplimiento
<ul style="list-style-type: none"> Fomentar el recurso específico postadoptivo, de acuerdo con el interés superior del niño, garantizar su seguimiento adecuado y fortalecer el acompañamiento de las familias adoptivas. 	Bienestar Social y Familia	Sin novedad	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO

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

Recomendación	Responsable	Posicionamiento de la Administración	Grado de cumplimiento
<ul style="list-style-type: none"> Revisar el protocolo de atención a niños extranjeros no acompañados para que los niños sobre los cuales no existan dudas sobre su minoría de edad no sean puestos a disposición de la Fiscalía para determinar su edad. 	Bienestar Social y Familia, coordinado con Interior y Fiscalía	Sin novedad	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO
<ul style="list-style-type: none"> Incorporar los márgenes de error en los informes médicos/forenses de determinación de la edad de los menores no acompañados. 	Justicia, coordinado con Fiscalía	No se pueden incorporar, ya que no se dispone de estudios poblacionales de referencia para estos colectivos para saber los márgenes de error existentes.	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO

Niños con discapacidades (art. 23)

Recomendación	Responsable	Posicionamiento de la Administración	Grado de cumplimiento
<ul style="list-style-type: none"> Promover una asignación de personal de apoyo necesario para la atención adecuada de los alumnos con necesidades educativas especiales en cada escuela ordinaria, con una dotación condicionada a la evolución de las necesidades especiales presentes en cada centro, para posibilitar la educación inclusiva. 	Enseñanza	La dotación de personal de apoyo continúa haciéndose en función de un conjunto de horas finito y no condicionado plenamente a la evolución de las necesidades existentes.	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO
<ul style="list-style-type: none"> Implantar las USEE según el estudio de necesidades del territorio para garantizar la atención de los alumnos para los que el EAP haya indicado este tipo de escolarización. 	Enseñanza	Sin novedad	CUMPLIMIENTO PARCIAL
<ul style="list-style-type: none"> Mantener la previsión de reconvertir los CEE en centros de referencia para las escuelas ordinarias como mecanismo que ayude a asegurar una escolarización inclusiva. 	Enseñanza	Sin novedad	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO
<ul style="list-style-type: none"> Adoptar medidas para asegurar la atención de los niños en los CDIAP (0-6 años) mientras lo necesiten. 	Bienestar Social y Familia	Sin novedad	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO
<ul style="list-style-type: none"> Dotar a los CREDA de los recursos necesarios para garantizar la atención logopédica de todo el alumnado con graves dificultades de audición, de lenguaje y/o comunicación. 	Enseñanza	En los últimos años, se ha reducido el número de profesionales asignados a los CREDA y también el alumnado con atención directa.	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO
<ul style="list-style-type: none"> Adoptar medidas para que los niños y adolescentes con discapacidad tengan acceso a los diferentes servicios escolares (comedor, actividades complementarias, etc.) en igualdad de condiciones que el resto de niños. 	Enseñanza	Las quejas evidencian que hay niños con discapacidad que deben sufragar parcialmente el coste del personal de apoyo para acceder a servicios escolares fuera del horario lectivo, como es el comedor.	CUMPLIMIENTO PARCIAL
<ul style="list-style-type: none"> Garantizar el acceso de los niños con discapacidad a las guarderías. 	Enseñanza	Las quejas evidencian que aún hay niños con discapacidad que no pueden acceder a guarderías por falta de personal de apoyo.	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO
<ul style="list-style-type: none"> Desarrollar la normativa que deberá regular las disposiciones contenidas en la LEC, en el ámbito de las actividades complementarias, extraescolares y de ocio organizadas en los centros escolares, a fin de garantizar el derecho de los niños con discapacidad a participar en ellas en igualdad de condiciones. 	Enseñanza	Sin novedad	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO
<ul style="list-style-type: none"> Autorizar excepcionalmente el acceso a los PCPI del alumnado con necesidades educativas especiales graduado ESO que, por indicación del EAP o del propio centro, no puede acceder a la enseñanza secundaria posobligatoria. 	Enseñanza	Sin novedad	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO

Derecho a la salud y a los servicios sanitarios (art. 24)

Recomendación	Responsable	Posicionamiento de la Administración	Grado de cumplimiento
<ul style="list-style-type: none"> Estudiar las necesidades de plazas en unidades hospitalarias y residenciales para adolescentes con problemas graves de discapacidad y trastorno de la conducta y adaptar la oferta a las necesidades resultantes. 	Salud/Bienestar Social y Familia	<p>Se continúan detectando carencias en la disponibilidad de unidades hospitalarias y residenciales para adolescentes con discapacidad y trastornos graves de conducta.</p> <p>Se constata la existencia de lista de espera en el centro terapéutico Can Rubió para menores tutelados y la presencia de mayores de edad en el centro pendientes de recurso residencial del ICASS.</p>	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO

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

Recomendación	Responsable	Posicionamiento de la Administración	Grado de cumplimiento
<ul style="list-style-type: none"> Desarrollar normativamente el derecho de los niños a un nivel de vida adecuado y establecer criterios para asegurarlo. 	Bienestar Social y Familia	Sin novedad	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO
<ul style="list-style-type: none"> Determinar la renta de suficiencia económica para garantizar el acceso de cualquier niño a los mínimos establecidos y crear una prestación específica condicionada a la renta para garantizar ingresos mínimos, de acuerdo con el Estatuto de Autonomía. 	Bienestar Social y Familia	Sin novedad	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO
<ul style="list-style-type: none"> Priorizar el gasto social en políticas de infancia y garantizar que las restricciones presupuestarias no afectan a este ámbito. 	Administraciones públicas	<p>El gasto público destinado a la infancia, globalmente, se ha visto menos afectado por las medidas de austeridad que el gasto en otros ámbitos (especialmente el gasto en programas de atención a la infancia más vulnerable). Con todo, se ha realizado una revisión del gasto en entidades sociales del sector (por ejemplo, los módulos que se pagaban a las entidades que gestionan recursos del sistema de protección) y también se han dado problemas de tesorería, que han incidido en la gestión de los servicios.</p> <p>En el último año, se ha incrementado el gasto en RMI, así como el número de niños con progenitores perceptores, que invierte la tendencia de decrecimiento existente hasta entonces.</p>	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO
<ul style="list-style-type: none"> Diseñar un plan integral contra la pobreza infantil. 	Bienestar Social y Familia	El Pacto para la lucha contra la pobreza en Cataluña y el Plan de atención integral a la infancia y la adolescencia 2014-2017 incorporan actuaciones dirigidas a la infancia en situación de pobreza.	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO
<ul style="list-style-type: none"> Configurar un sistema integrado de prestaciones económicas para combatir la pobreza infantil, identificando las prestaciones existentes y las posibles mejoras. 	Enseñanza / Bienestar Social y Familia / ayuntamientos	El Parlamento de Cataluña aprueba una resolución para desarrollar la "ventanilla única" o "historia social compartida", para que los trabajadores sociales tengan toda la información necesaria para poder actuar de forma precisa en lo que concierne a las políticas personales y familiares.	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO

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

Recomendación	Responsable	Posicionamiento de la Administración	Grado de cumplimiento
<ul style="list-style-type: none"> Incrementar la inversión en ayudas de comedor escolar, según las necesidades sociales y económicas. 	Enseñanza	Enseñanza ha incrementado la partida de ayudas de comedor escolar a partir del curso 2013/2014. El Síndic está pendiente de valorar su suficiencia.	CUMPLIMIENTO PARCIAL
<ul style="list-style-type: none"> Condicionar la partida presupuestaria de ayudas de comedor escolar a las necesidades sociales y económicas y establecer un umbral de renta unificado en todas las comarcas por debajo del cual todas las solicitudes de comedor reciban ayuda de comedor escolar. 	Enseñanza	Se establece un umbral de renta unificado a partir del cual todas las solicitudes reciben ayuda.	CUMPLIMIENTO PARCIAL
<ul style="list-style-type: none"> Consensuar entre los diferentes consejos escolares criterios más homogéneos para ordenar la concesión de las ayudas de comedor escolar. 	Enseñanza / consejos comarcales	Se han homogeneizado los criterios de las convocatorias de ayudas de comedor escolar	CUMPLIMIENTO 2014
<ul style="list-style-type: none"> Resolver y pagar las ayudas de comedor escolar antes del inicio de curso o durante los primeros días. 	Enseñanza / consejos comarcales	Se han dado instrucciones para resolver la convocatoria al inicio de curso	CUMPLIMIENTO PARCIAL
<ul style="list-style-type: none"> Garantizar el funcionamiento del servicio de comedor en los institutos de secundaria los cinco días de la semana, ya tengan jornada compactada o no, y la provisión de becas a los alumnos socialmente desfavorecidos. 	Enseñanza	La compactación de la jornada escolar ha provocado el cierre del servicio de comedor de muchos institutos.	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO
<ul style="list-style-type: none"> Fomentar la accesibilidad económica a los servicios de comedor de las guarderías para los niños de cero a tres años que estén en situaciones socioeconómicas desfavorecidas. 	Enseñanza / ayuntamientos	Algún ayuntamiento da ayudas de comedor escolar.	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO
<ul style="list-style-type: none"> Garantizar la cobertura de la distribución solidaria de alimentos en el conjunto de municipios de Cataluña. 	Bienestar Social y Familia / ayuntamientos	Existe la Mesa de Distribución Solidaria de Alimentos y se desarrollan proyectos de mejora de este ámbito.	CUMPLIMIENTO PARCIAL
<ul style="list-style-type: none"> Planificar la provisión gratuita de plazas suficientes de centros de actividades y campamentos de verano en el conjunto de municipios de Cataluña para garantizar que todos los niños en situación de pobreza, y con posibles problemas de malnutrición infantil, puedan participar en estas actividades de ocio y tener garantizada, como mínimo, una comida diaria. 	Bienestar Social y Familia / ayuntamientos	Se ha incrementado la oferta de plazas y las ayudas para promover la participación de los niños socialmente vulnerables en las actividades de ocio de verano.	CUMPLIMIENTO PARCIAL
<ul style="list-style-type: none"> Garantizar la apertura de los centros abiertos durante todo el año, también en los periodos de vacaciones. 	Bienestar Social / ayuntamientos	Se ha promovido durante el verano de 2014 la apertura de centros en periodos de vacaciones.	CUMPLIMIENTO PARCIAL

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

Recomendación	Responsable	Posicionamiento de la Administración	Grado de cumplimiento
<ul style="list-style-type: none"> Desarrollar protocolos de detección de casos de malnutrición infantil a nivel local que cuenten con la implicación de los servicios sociales, centros escolares y otros servicios que se ocupan de atender a niños. 	Enseñanza / Salud / Bienestar Social y Familia / entes locales	Se ha estado trabajando en el protocolo de detección.	CUMPLIMIENTO PARCIAL
<ul style="list-style-type: none"> Realojar a las familias con niños a cargo que residen en asentamientos gitanos y que viven en condiciones materiales inadecuadas y desarrollar las actuaciones que sean necesarias para garantizar el acompañamiento de las familias después del realojamiento. 	Territorio y Sostenibilidad / Enseñanza / Salud / Bienestar Social y Familia/ entes locales	Los municipios afectados están llevando planes de realojamiento, pero aún hay familias con niños que viven en asentamientos.	CUMPLIMIENTO PARCIAL

Derecho a la educación (arts. 28 y 29)

Recomendación	Responsable	Posicionamiento de la Administración	Grado de cumplimiento
<ul style="list-style-type: none"> Desarrollar un nuevo decreto de admisión de alumnado con nuevos instrumentos para combatir la segregación. 	Enseñanza	El Decreto de admisión de alumnado está en proceso de elaboración.	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO
<ul style="list-style-type: none"> Suprimir, en el nuevo decreto, el criterio complementario de enfermedad crónica del sistema digestivo, endocrino o metabólico y el criterio que discrimina positivamente al alumnado que haya tenido progenitores o hermanos escolarizados en el centro. 	Enseñanza	El Decreto de admisión de alumnado está en proceso de elaboración.	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO
<ul style="list-style-type: none"> Añadir al nuevo decreto un nuevo criterio para garantizar el derecho preferente de escolarización de niños en situación de desamparo o acogimiento, así como un criterio de renta más amplio, no restringido sólo a los perceptores de la renta mínima de inserción. 	Enseñanza	El Decreto de admisión de alumnado está en proceso de elaboración.	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO
<ul style="list-style-type: none"> Reforzar las funciones de las comisiones de garantías de admisión y las oficinas municipales de escolarización, con el objetivo de que utilicen todos los instrumentos para una distribución equitativa del alumnado en los centros. 	Enseñanza	El Decreto de admisión de alumnado está en proceso de elaboración.	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO
<ul style="list-style-type: none"> Estudiar el efecto que pueden tener los nuevos modelos de zonificación en la lucha contra la segregación. 	Enseñanza/ Entes locales	Sin novedad	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO
<ul style="list-style-type: none"> Regular específicamente el proceso de admisión de alumnado a la educación infantil de primer ciclo, también para las admisiones fuera de plazo. 	Enseñanza	El Decreto de admisión de alumnado está en proceso de elaboración.	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO

Recomendación	Responsable	Posicionamiento de la Administración	Grado de cumplimiento
<ul style="list-style-type: none"> Desarrollar la LEC para asegurar la equidad y efectiva gratuidad de las enseñanzas, garantizar el carácter no lucrativo y la voluntariedad de las actividades complementarias, y regular las ayudas para el acceso. 	Enseñanza	Sin novedad	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO
<ul style="list-style-type: none"> Desarrollar actuaciones específicas para evitar que alumnos en centros concertados soliciten un cambio de centro por razones económicas. 	Enseñanza	Sin novedad	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO
<ul style="list-style-type: none"> Evitar generalizar ampliaciones de ratio en el proceso ordinario de admisión, a fin de preservar el margen de que dispone la Administración educativa en el uso de las ampliaciones como instrumento para fomentar la escolarización equilibrada. 	Enseñanza	En la gestión de las quejas, se han detectado actuaciones puntuales positivas en casos determinados.	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO
<ul style="list-style-type: none"> Planificar, aunque sea con retraso añadido, los procesos constructivos de los centros pendientes de construcción/reforma, prestando una especial atención a los centros con mayor concentración de necesidades. 	Entes locales / Enseñanza	Sin disponibilidad presupuestaria	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO
<ul style="list-style-type: none"> Garantizar una oferta suficiente de plazas públicas de guardería en los municipios, específicamente donde existen fuertes desequilibrios entre oferta y demanda. 	Entes locales / Enseñanza	En muchos municipios se han reducido las plazas, a pesar de que también lo ha hecho la demanda (básicamente por razones económicas y de falta de necesidad de conciliación de la vida laboral y familiar).	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO
<ul style="list-style-type: none"> Regular las actividades complementarias y también las ayudas para fomentar el acceso, de acuerdo con lo establecido por la LEC (artículo 50.3). 	Enseñanza	Sin novedad	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO
<ul style="list-style-type: none"> Garantizar la voluntariedad de las actividades complementarias y también su diferenciación clara de las actividades lectivas en lo que concierne a su contenido curricular y horario. 	Enseñanza	Sin novedad	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO
<ul style="list-style-type: none"> Realizar una convocatoria de ayudas para garantizar el acceso en igualdad de oportunidades a las actividades complementarias, tal y como establece la LEC (artículo 202 y otros). 	Enseñanza	Sin disponibilidad presupuestaria	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO
<ul style="list-style-type: none"> Garantizar que ningún alumno con dificultades para sufragar su coste quede excluido de las actividades complementarias, tal y como establece el Decreto 198/1987 (artículo 4). 	Enseñanza	En la tramitación de las quejas, se han detectado actuaciones puntuales positivas por parte de determinados centros.	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO

Recomendación	Responsable	Posicionamiento de la Administración	Grado de cumplimiento
<ul style="list-style-type: none"> No autorizar cuotas para las actividades complementarias cuando éstas sean superiores al coste real de la actividad, tal y como establece el Decreto 198/1987 (artículo 6), de forma que se garantice la igualdad de oportunidades y su carácter no lucrativo. 	Enseñanza	Sin novedad	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO
<ul style="list-style-type: none"> Establecer los criterios para autorizar las cuantías máximas que los centros pueden percibir para actividades complementarias, tal y como establece la LEC (artículo 205.11). 	Enseñanza	Sin novedad	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO

Derecho al juego, al descanso y a las actividades recreativas y culturales (art. 31)

Recomendación	Responsable	Posicionamiento de la Administración	Grado de cumplimiento
<ul style="list-style-type: none"> Desarrollar la regulación del ocio educativo, con una especial atención a los aspectos que aseguren su equidad y calidad. 	Enseñanza / Bienestar Social y Familia	Sin novedad	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO
<ul style="list-style-type: none"> Mantener e incrementar el esfuerzo en subvenciones, programas y ayudas para asegurar al máximo la igualdad de oportunidades de los niños en el acceso y aprovechamiento del ocio educativo. 	Enseñanza / Bienestar Social/ Entes locales	Globalmente, se ha reducido la financiación destinada al ocio, pero también se ha incrementado o mantenido, en función del caso, el gasto destinado a promover la participación de los niños socialmente más desfavorecidos (inversión en centros abiertos, subvenciones destinadas a ayudas para niños, etc.).	CUMPLIMIENTO PARCIAL

La separación de niños y adultos en los centros de justicia juvenil

Recomendación	Responsable	Posicionamiento de la Administración	Grado de cumplimiento
<ul style="list-style-type: none"> Adoptar las medidas necesarias para garantizar la separación efectiva de los adolescentes menores de los adultos jóvenes en los centros educativos del Departamento de Justicia mediante su asignación en unidades diferenciadas, si no es que constan motivos de interés, que se deben poder justificar caso por caso. 	Justicia	El Departamento de Justicia informa que la distribución de los menores y jóvenes constituye uno de los criterios prioritarios de selección y distribución, pero no el único. El contacto y la convivencia entre menores y mayores de edad no se considera perjudicial.	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO
<ul style="list-style-type: none"> Que los centros abiertos estudien la forma de organizar la vida partiendo del factor edad, en la medida de lo posible, y especialmente con relación a la formación y las actividades y al trato educativo especializado. 	Justicia	La tipología de centro no permite cumplir las medidas.	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO

Torturas, tratos degradantes, privación de libertad y justicia de menores (arts. 37 y 40)

Recomendación	Responsable	Posicionamiento de la Administración	Grado de cumplimiento
<ul style="list-style-type: none"> Habilitar en la ciudad de la justicia un nuevo espacio de espera para menores de protección, diferenciado del espacio de detención. 	Justicia / Interior	<p>Justicia expone que el espacio está separado y sólo es preciso tomar algunas medidas organizativas para garantizar que no se produzcan contactos. Cualquier cambio puede comportar problemas, pero se buscarán soluciones. Interior señala que el espacio no es adecuado, pero no se puede asumir ningún cambio.</p>	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO
<ul style="list-style-type: none"> Habilitar un espacio adecuado para atender a niños y adolescentes en las comisarías. 	Interior / Justicia	<p>Interior informa que las salas de detención están debidamente equipadas para atender la presencia de niños y adolescentes.</p>	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO
<ul style="list-style-type: none"> Suspender la decisión de cerrar el centro Els Til·lers y de reducir plazas en el centro Montilivi y reconsiderar la decisión de ampliar la capacidad de los centros can llupià, el segre y l'alzina y mantener su capacidad actual. 	Justicia	<p>Se ha cerrado el centro Els Til·lers y reducido las plazas en el centro Montilivi.</p>	IMCUMPLIDO
<ul style="list-style-type: none"> Mantener el impulso de los programas de medio abierto y de mediación para prevenir la reincidencia. 	Justicia	<p>Justicia informa que se ha aumentado la plantilla de los equipos de medio abierto y de los equipos técnicos y de mediación, y se ha incrementado el número de profesionales en los centros para mantener el carácter individualizado de la sanción.</p>	PENDIENTE DE CUMPLIMIENTO

12. CONSEJO ASESOR JOVEN

El Consejo Asesor Joven del Síndic se creó en el curso 2007-2008, a fin de debatir y captar la opinión de los jóvenes sobre cuestiones diversas que afectan a los derechos de los niños y adolescentes. 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. Durante el curso 2013-2014, los centros educativos que han participado en la séptima edición del Consejo Asesor Joven han sido: Institut Escola Industrial (Sabadell), Secció d'Institut Salvador Sunyer i Aymerich (Salt), Institut Baix Camp (Reus), Institut Bisbe Berenguer (Hospitalet de Llobregat), Institut Sant Andreu (Barcelona), Institut Goya (Barcelona), Institut Miquel Tarradell (Barcelona) y UEC Casal dels Infants (Barcelona).

La temática y la metodología de cada sesión han sido definidas por el Área de Infancia contando con las aportaciones de los propios jóvenes. Los temas tratados durante las sesiones del Consejo Asesor Joven han sido:

1. El derecho a la información: usos y valoración de los medios de comunicación.
2. Los derechos políticos (participación, asociación, reunión y huelga).
3. Los derechos de los niños y adolescentes en la aplicación de la potestad disciplinaria.

A continuación, se detallan algunos aspectos del desarrollo de las sesiones y del trabajo llevado a cabo.

1. El derecho a la información: usos y valoración de los medios de comunicación

Carencias: falta de información dirigida a los niños y adolescentes, falta de participación de los niños y adolescentes en los medios de comunicación dando su opinión (por ejemplo, en temas escolares siempre se pregunta la opinión de los profesores, y no de los alumnos, pero la opinión de unos y otros no es la misma) y falta de consideración de las opiniones de los niños y adolescentes.

Propuestas

- Instaurar canales de información y periódicos con la intención de despertar el interés de los más jóvenes.
- Idear mecanismos para captar la opinión de los más jóvenes.
- Reducir los precios de los periódicos, hacer descuentos especiales para los jóvenes.
- Dejar periódicos en las escuelas o centros de estudios.
- Elaborar periódicos en los institutos, con la información sobre lo que pasa en el centro.
- Difundir más los derechos y las obligaciones de los niños y adolescentes y facilitar su conocimiento.
- Solicitar la opinión a los alumnos sobre temas que les afecten.

2. Los derechos políticos (participación, asociación, reunión y huelga)

Carencias: falta de información a los niños y adolescentes sobre la posibilidad de participar en asociaciones, poca información sobre la utilidad y las consecuencias de manifestarse, impedimentos para ejercer el derecho de huelga de los adolescentes en el ámbito escolar; sobre el derecho de voto, consideran que es un derecho esencial que permite expresar la libertad de opinión y de pensamiento y, en el caso de una consulta, debería poderse votar a partir de los dieciséis años.

Propuestas

- Que pueda votarse a partir de los dieciséis años en referéndums y consultas de acuerdo con la Ley catalana de consultas.
- Que se tenga más en cuenta la opinión de los adolescentes a la hora de participar en manifestaciones. Representación de los niños/adolescentes en el ámbito político.

- Que se facilite más información a los niños y adolescentes sobre el derecho a asociarse.
- Que se aporte a los jóvenes más información sobre su entorno, sus derechos y sus obligaciones.
- Que se facilite a los jóvenes más información en lo que concierne al ejercicio del derecho de huelga.

3. Las sanciones a los adolescentes

Carencias sobre el tipo de respuesta o sanción: falta de proporcionalidad entre el hecho cometido y la sanción, falta de finalidad educativa de algunas sanciones; consideran que la expulsión del centro escolar debería ser excepcional y consideran negativa la expulsión definitiva.

Carencias sobre el procedimiento: falta de escucha, falta de tratamiento de la sanción para que contribuya al proceso educativo y de crecimiento del alumno, imposición de dos sanciones por un mismo hecho.

Propuestas

- Realizar un seguimiento al chico o chica al que se ha aplicado la sanción para saber la razón de su comportamiento y, dependiendo de los motivos, establecer una sanción u otra.
- Concienciar al chico o chica que su conducta no es adecuada.
- En caso de una situación grave, buscar una tercera opinión antes de aplicar la

sanción, ya que si sólo existe la versión de un profesor y del alumno será difícil ponerse de acuerdo en la sanción o puede que el profesor ponga una sanción injusta. Por ello sería necesaria una tercera opinión, independiente de las otras dos, que ayudase a aplicar la sanción.

- Colocar un “buzón” en las escuelas donde los alumnos puedan depositar quejas anónimas.
- Realizar el seguimiento del proceso educativo del alumno después de la mala conducta, a fin de que no se repita.
- Cuando la sanción va dirigida a un menor de edad, en vez de aplicar sanciones económicas, aplicar sanciones con trabajos sociales, puesto que la multa económica, mayoritariamente, la pagan los padres y no tiene ningún efecto educativo.
- Al aplicar la sanción, siempre es necesario escuchar al chico/chica, ya que tiene todo el derecho a defenderse.
- Buscar alternativas a las expulsiones de los institutos, puesto que no tienen una finalidad educativa.
- Banco de libros (pagar una cuota el año que permita reutilizar los libros).

Las conclusiones y propuestas elaboradas por los miembros del Consejo Asesor Joven del Síndic de Greuges se discutieron en la sesión que tuvo lugar el día 27 de mayo de 2014 en la Comisión de Infancia del Parlamento de Cataluña.

13. RED EUROPEA DE DEFENSORES DE LA INFANCIA (ENOC)

ENOC (Red Europea de Defensores de la Infancia) es una asociación formada por instituciones independientes de defensa de los niños. Fue fundada en el 1997 y actualmente cuenta con treinta y siete instituciones de veintinueve estados.

Su función es facilitar la promoción y protección de los derechos de los niños establecidos por la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño, 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 sean independientes o integradas en instituciones de defensa de los derechos humanos.

Asamblea Anual de ENOC

En la 18ª Asamblea Anual de ENOC (22 al 24 de octubre 2014, Edimburgo), la conferencia versó sobre el impacto de la austeridad en la garantía y el ejercicio de los derechos de los niños y adolescentes, particularmente en lo que concierne al acceso, la cobertura, la calidad y el coste de la provisión pública de servicios básicos destinados a la infancia y adolescencia, así como sobre las obligaciones de los estados miembros en relación con la prevalencia de la pobreza infantil. Entre otros, intervino el profesor Hugh Frazer, coordinador de la Red de Expertos Independientes en Exclusión Social de la Universidad de Irlanda; Joanne Vincenten, directora de la European Child Safety Alliance; Aoife Nolan, profesora sobre derechos humanos en la Universidad de Nottingham, y Kate Pickett, profesora de la Universidad de York y coautora de *The Spirit Level*.

Durante el curso de la reunión pudieron analizarse los contenidos sobre esta situación presentados por los representantes de las instituciones de los diferentes países asistentes, así como intercambiar informaciones y experiencias respecto a cuestiones y problemáticas

diversas que aparecen en contextos de austeridad.

Como conclusión, los miembros de ENOC expresaron su profunda preocupación en relación con el impacto de la austeridad y la pobreza en la garantía de los derechos de los niños y adolescentes a través de la firma conjunta de una declaración sobre infancia y austeridad, que se reproduce más adelante.

Finalmente, fue escogida la nueva junta de ENOC y se nombró a Marc Dullaert, defensor de los derechos de la infancia de Holanda, como presidente, y a la adjunta para la defensa de los derechos de los niños y los adolescentes del Síndic como secretaria.

Proyecto de participación de niños y adolescentes de ENOC

Este año, como proyecto de participación de niños y adolescentes, ENOC ha creado, con la colaboración del Consejo de Europa, un documental titulado "Austerity Bites: Children Voices" (Apuntes sobre la austeridad: Las voces de los niños), destinado a mostrar el impacto de la austeridad en la consecución de los derechos de los niños y adolescentes, con la producción final de treinta y dos videoclips de dos minutos cada uno.

El proyecto ha sido desarrollado por el Comisario de Derechos de los Niños de Escocia y fue exhibido por primera vez durante la Conferencia General de ENOC celebrada en Edimburgo (22-24 octubre 2014).

El proyecto ha tenido como objetivo apoyar a treinta y dos niños y jóvenes afectados por la austeridad de ocho países europeos, a fin de escucharles, hablar de los aspectos de la crisis que han afectado más a sus vidas, así como de la garantía y el ejercicio de sus derechos.

El documental "Austerity Bites: Children Voices" (Apuntes sobre la austeridad: Las voces de los niños) se podrá encontrar a partir del mes de diciembre de 2014 en la página web de ENOC.

Declaración sobre los niños y las políticas de austeridad (adoptada durante la 18ª Asamblea General de ENOC, Edimburgo, 24 de octubre de 2014)

“Queremos asumir el papel que nos corresponde en la construcción de un futuro prometedor para los pueblos y las ciudades en las que vivimos. ¿Podemos hacerlo en tiempo de crisis?”¹

Los miembros de ENOC, como instituciones independientes de defensa de los derechos de los niños, expresamos nuestra preocupación en lo que concierne al impacto de la austeridad y de la pobreza en la consecución de los derechos de los niños y adolescentes.

La actual crisis económica y financiera y las formas de hacerle frente por parte de los estados han tenido efectos perjudiciales importantes en el disfrute, por parte de los niños, de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales que les reconoce la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. Vivir en una situación de pobreza no sólo tiene efectos sobre la vida de los niños durante la niñez, sino que limita sus oportunidades futuras como adultos.² Efectivamente, dada la relación entre pobreza infantil y mortalidad infantil, vivir en situación de pobreza puede acabar provocando que los niños no lleguen a la edad adulta.

Los impactos de la pobreza infantil en los derechos de los niños, incluida la pobreza provocada o agravada por una austeridad fiscal, son, pues, de gran alcance y a su vez de una naturaleza de corto y largo plazo.

A pesar de que la vulneración de derechos de los niños debido a la pobreza siempre han sido un problema en los países europeos, está claro que la actual crisis económica y financiera ha provocado un incremento de los niveles de pobreza infantil y exclusión social en muchos

países europeos.³ En muchos países la pobreza infantil a raíz de la crisis ha aumentado de forma mucho más exponencial que la tasa de pobreza entre la población general.⁴

La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa ha declarado que está alarmada después de haber leído en informes provenientes de algunos países europeos sobre malnutrición infantil, sobre niños desprovistos de atención parental porque sus padres se ven forzados a buscar empleo en el extranjero, y sobre el resurgimiento del trabajo infantil, sin olvidar el bajo rendimiento de muchos niños en la educación secundaria.⁵ De acuerdo con la experiencia en nuestros países respectivos, los miembros de ENOC reiteramos esta preocupación.

Además de los efectos del paro de los padres y de la disminución de la renta familiar provocados directamente por la crisis, un gran abanico de medidas de austeridad han afectado negativamente a los derechos de los niños en muchos países europeos. Ello incluye, entre otros, recortes en los servicios sociales y en los programas de protección, limitación de las ayudas, reformas legales en cuanto a la retribución en el sector público y aumento de las tasas sobre el consumo de productos básicos.⁶ Los recortes en el gasto social inevitablemente han tenido un impacto importante en niños dependientes de programas y servicios sociales.

Los derechos afectados por la pobreza infantil y por los efectos agravantes de las políticas de austeridad son el derecho a un nivel de vida adecuado, incluyendo la alimentación, la ropa y la vivienda, el derecho a la educación, al mayor nivel de salud posible, a la asistencia letrada, al ocio, a expresar su opinión, a seguridad social, a la vida en familia, al recurso alternativo a la familia, a la protección contra cualquier forma de violencia física o psicológica y muchos de los derechos de los

¹ Yannis (11 once años), colaborador en el proyecto participativo de ENOC “Austerity Bites: Children Voices” (Apuntes sobre la austeridad: Las voces de los niños).

² Innocenti Research Centre, *Child Poverty in Perspective – An overview of child well-being in rich countries: A comprehensive assessment of the lives and well-being of children and adolescents in the economically advanced nations* (UNICEF, 2007).

³ Comisión Europea, Recomendación de la Comisión de 20 de febrero de 2013 “Invertir en la infancia: Romper el ciclo de la desventaja”.

⁴ Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa “Proteger los derechos humanos en tiempo de crisis económica”.

⁵ Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa “Poner fin a la pobreza en Europa”, Resolución 1995 de 2014.

⁶ UNICEF Por una recuperación con rostro humano (2012).

niños con discapacidad.⁷ Ello ha quedado manifiesto en las contribuciones de los niños que han aportado información para esta declaración sobre cómo han impactado la pobreza y la crisis económica en sus vidas y sociedades.⁸

El artículo 4 de la Convención obliga a los estados firmantes a tomar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para garantizar el cumplimiento de los derechos que reconoce la Convención. Cuando el derecho en cuestión tiene una naturaleza económica, social y cultural, los estados deben tomar estas medidas con el máximo alcance de los recursos disponibles y, si es preciso, dentro del marco de la cooperación internacional. La contención del gasto no puede ser ninguna excusa para no respetar los derechos civiles y políticos. Tampoco puede servir de justificación para la discriminación ni para un incumplimiento de la garantía de los derechos de los niños en igualdad de condiciones.

Cuando se trata de derechos económicos, sociales y culturales, los estados sólo pueden justificar una falta de cumplimiento cuando los recursos financieros, humanos y tecnológicos realmente disponibles se demuestren insuficientes. Los estados deben priorizar a los niños más vulnerables en sus políticas. Incluso cuando el cumplimiento de los derechos de los niños es imposible debido a la falta de recursos, se requiere a los estados que vayan encaminándose hacia la consecución, tan rápido como sea posible, de este objetivo. Cuando un estado adopta medidas regresivas en lo que concierne a la consecución de un derecho económico, social o cultural debe poder demostrar que ha considerado con detenimiento todas las alternativas, incluyendo dar importancia a los puntos de vista que hayan expresado los niños sobre la materia, y que su decisión es justificada teniendo en cuenta todos los derechos que establece la Convención.

Los estados firmantes de la Convención tienen el deber de dar cumplimiento a los derechos. Sin embargo, los efectos de las medidas de austeridad y de la pobreza en la consecución de los derechos de los niños y adolescentes también han sido provocados por acciones y decisiones de actores no gubernamentales, como son organizaciones intergubernamentales, bancos centrales o agencias de clasificación. ENOC enfatiza la importancia de que se reconozca el papel de estos actores cuando se tomen en consideración las medidas para paliar la pobreza infantil provocada por la crisis.

El Comité de los Derechos del Niño ha puesto de manifiesto que los estados que están comprometidos con el desarrollo internacional, las organizaciones financieras o de comercio deben tomar las medidas pertinentes para actuar de acuerdo con la Convención a la hora de tomar decisiones y de funcionar.⁹ Eso afecta a las organizaciones intergubernamentales como la Unión Europea e instituciones financieras como el Fondo Monetario Internacional. ENOC observa la falta de evaluación por parte de la Comisión Europea o del Fondo Monetario Internacional de los impactos en los derechos de los niños de los acuerdos formalizados con los estados de la eurozona como condición previa a un rescate financiero o a los préstamos asistenciales, lo que habría podido evitar o paliar los efectos negativos de estos acuerdos en los derechos de los niños.

RECOMENDACIONES

1. ENOC recomienda que todas las acciones de los estados se lleven a cabo de conformidad con los derechos de los niños, en línea con la resolución de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa "Poner fin a la pobreza infantil en Europa" y la recomendación de la Comisión Europea "Invertir en la infancia: Romper el ciclo de la desventaja".

⁷ Para más información, ver: How the Economic and Financial Crisis is Affecting Children and Young People in Europe (Eurochild); Por una recuperación con rostro humano (UNICEF); "Proteger los derechos humanos en tiempo de crisis económica" (Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa).

⁸ Ver los testimonios aportados por los niños como parte de un proyecto de participación de ENOC "Apuntes sobre la austeridad: Las voces de los niños" <http://www.sccyp.org.uk/enoc/>.

⁹ Observación general núm. 16 (2013) sobre las obligaciones de los estados en relación con los impactos del sector económico en los derechos de los niños.

2. ENOC recomienda que la estrategia para los derechos de los niños del Consejo de Europa, que debe estar terminada en 2015, incluya un foco sobre pobreza infantil y los efectos en curso de la crisis económica (incluyendo las políticas de austeridad), como también debería incluirlo la próxima Agenda sobre los derechos de los niños de la Unión Europea.¹⁰ ENOC solicita a la Unión Europea que garantice que los derechos de los niños se tienen en cuenta en todos los procesos y las medidas que tienen que ver directa o indirectamente con la pobreza infantil (incluyendo las políticas sociales, sanitarias, educativas y laborales). Eso debería producirse durante la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de estas políticas.

3. ENOC recomienda que todos los estados europeos preparen y adopten un plan estratégico integral para combatir la pobreza infantil y la exclusión social. Este plan debe fundamentarse en los puntos de vista y las experiencias de los niños, particularmente de los que viven en una situación de pobreza o tienen riesgo de sufrirla. Este plan debería formar parte de un plan de acción sobre los derechos del niño más amplio y tener un calendario, unos objetivos cuantificables y un mecanismo de ejecución y de supervisión. Deben identificarse las responsabilidades de órganos subnacionales y supranacionales y deben supervisarse sus actuaciones de forma efectiva.

4. ENOC recomienda que todas las instituciones y los estados europeos

garanticen que se recogen suficientes datos fiables, desagregados convenientemente, sobre los niños. Estos datos deberían servir como base para orientar las políticas en materia de pobreza infantil.

5. ENOC recomienda que todos los estados europeos establezcan “presupuestos para la infancia” que impliquen la identificación y el análisis de los recursos para la infancia en los presupuestos generales. Eso es necesario para garantizar el control de los recursos en las políticas relacionadas con la infancia.

6. ENOC recomienda que todos los estados europeos garanticen que todas sus políticas, leyes y prácticas se hacen de conformidad con los instrumentos legales en materia de protección de la infancia, particularmente con la Convención de los Derechos del Niño. Ello incluye todas las políticas presupuestarias y financieras y sus resultados a nivel nacional y subnacional. Eso comportará un proceso continuado de evaluación del impacto de los derechos de los niños y de adopción de las medidas principales para garantizarlos.

7. ENOC recomienda que todo el gasto público a nivel nacional y subnacional y otras decisiones sobre los recursos deben orientarse priorizando las necesidades, los derechos y el interés superior de los niños, con un especial énfasis en los niños en exclusión social o con riesgo de sufrirla. Ello incluye la toma de decisiones en contextos de crisis económica y financiera o de emergencia.

¹⁰ Comunicación de la Comisión dirigida al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Europeo Económico y Social y al Comité de las Regiones “Una agenda europea para los derechos de los niños”, COM (2011).

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

