SINDICA

INFORME SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO 2024

Noviembre 2025

Índice

1. Edad de tener derechos 3

1.1. Minoración de la infancia 3

1.2. Minorías y mayorías de edad en la infancia 7

2. Ámbitos de los derechos 9

2.1. Apoyo a la crianza 9

2.2. Nivel adecuado de vida 23

2.3. Protección contra el desamparo 39

2.4. Acceso a la salud 58

2.5. Educación en igualdad de oportunidades 76

2.6. Acceso al ocio 97

2.7. Entorno digital 110

2.8. Participación 122

2.9. Justicia 137

2.10. Transición a la vida adulta 155

3. Baile de edades 170

4. Consejos de participación 174

4.1. Consejo Asesor Joven 2023/2024 174

4.2. Red Europea de Defensores de Infancia (ENOC) y Red Europea de Jóvenes Asesores (ENYA) 180

5. Conclusiones: manifestación del edadismo en la infancia 183

5.1. Déficits de tratamiento específico de la infancia 183

5.2. Falta de perspectiva de edad de las políticas de infancia 189

5.3. Edades más desprotegidas y con menos cobertura 190

5.4. Falta de escucha como forma de incapacitación de la infancia (antes de los doce años) 202

5.5. Inferiorización de la infancia a partir del criterio de madurez 203

5.6. Asincronías en la capacidad de agencia de los niños en función del criterio biológico (o cronológico) 206

6. Recomendaciones 210

6.1. Establecimiento de la primera mayoría de edad a los dieciséis años 210

6.2. Obligatoriedad de la escolarización y universalización de las oportunidades hasta los dieciocho años 210

6.3. Tratamiento específico de la infancia en la formulación de políticas 211

6.4. Cobertura de las necesidades a lo largo del ciclo de la vida, con especial atención a la primera infancia y la adolescencia 212

6.5. Garantía del derecho a la escucha, también antes de los doce años 214

1. Edad de tener derechos

El *Informe sobre los derechos del niño 2024*, como cada año, da cumplimiento a lo establecido en la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia (LDOIA, art. 29.2), que obliga a la institución del Síndic de Greuges a presentar anualmente en el Parlamento de Cataluña un informe específico sobre la situación de la infancia en Cataluña y el cumplimiento de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (CDN).

La aprobación de la CDN supuso un cambio de paradigma en la forma de concebir la infancia. Antes de la CDN, el niño se consideraba un proyecto de persona, un ser incompleto y dependiente de sus progenitores o tutores legales, con unos derechos supeditados a las necesidades y a la voluntad de estos, que deciden por él. Con la CDN, se reconoce a los niños como personas con derechos y oportunidades propios, que van más allá de las decisiones de los adultos responsables. Por tanto, deben tenerse en cuenta sus necesidades y opiniones y debe priorizarse su interés. **Son niños y adolescentes en edad de tener derechos.**

Es más, la edad condiciona las garantías necesarias para asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas y también la valoración que se hace del paso del tiempo. Los niños y adolescentes están sujetos a una mayor protección, y el paso del tiempo es especialmente importante para su desarrollo, ya que representa una parte significativa de una vida todavía corta (como también sucede en la etapa final de la vida, cuando queda poco tiempo por vivir).

1.1. Minoración de la infancia

Aunque todas las personas son sujetos de derechos, no todas tienen los mismos ni los ejercen de la misma manera. La edad es uno de los factores clave para comprender las diferencias en el reconocimiento y el disfrute de derechos entre un bebé, un adolescente, una persona joven o una persona mayor, por ejemplo. Estas diferencias pueden explicarse por factores relacionados con el desarrollo biológico, psicológico o social, que en parte dependen del simple paso del tiempo, pero también de factores socioculturales y sociohistóricos, que determinan lo que las personas pueden o deberían hacer, y lo que no les corresponde hacer, en función de su edad.

Así, en lo que se refiere a la edad, se construye una capacidad biológica de las personas para tomar determinadas decisiones y hacer determinadas cosas, así como una capacidad jurídica, es decir, los derechos y las obligaciones que tienen como ciudadanos. La capacidad natural, que tiene una base biológica, se construye también socialmente, a partir de la formación que reciben las personas a lo largo de la vida o de las expectativas culturales depositadas en función de su edad, entre otros. Precisamente, **en nuestra sociedad, la infancia es una etapa vital en la que la capacidad natural y jurídica de las personas está condicionada y se pone en cuestión.**

Esta diferenciación entre la capacidad natural y la capacidad jurídica de las personas en función de la edad puede ser una fuente de desigualdad o discriminación, especialmente cuando limita el acceso a derechos y oportunidades sin razones objetivas que lo justifiquen. La CDN y el resto del ordenamiento jurídico establecen que los poderes públicos deben respetar y asegurar los derechos a todos los niños sin ningún tipo de discriminación (art. 2 de la CDN, art. 9 de la LDOIA). La Ley 19/2020, de 30 de diciembre, de igualdad de trato y no discriminación, recuerda que la edad es también fuente de discriminación [art. 1.3.c)], a través del edadismo.

El edadismo es una forma de discriminación relacionada con los estereotipos y prejuicios que tenemos en relación con la edad. Estos prejuicios pueden operar del mismo modo que los del racismo o el sexismo, y contribuyen a naturalizar una inferiorización o una concepción negativa de un colectivo de una edad determinada, valorándolo en su conjunto, sin tener en cuenta la individualidad y la diversidad interna, por el simple hecho de tener la edad que tiene. De este modo, se menosprecian su valor social y sus capacidades, se ignoran sus opiniones, se le invisibiliza y no se tienen en cuenta sus necesidades.

El edadismo se utiliza especialmente para describir la discriminación que sufren las personas mayores, pero también afecta a niños y adolescentes. Algunas de las formas en que este edadismo se manifiesta hacia los niños y adolescentes están relacionadas con concepciones de la infancia basadas en:

a) La asimilación de la minoría de edad a la (in)capacidad natural: la infancia inmadura, irresponsable e incompleta. La propia condición de niño se construye a menudo sobre la base de una capacidad natural limitada por el grado de madurez o autonomía personal. A su vez, esto limita la aptitud de los niños para ejercer determinados derechos, que quedan supeditados a los de los adultos responsables. La adolescencia, por ejemplo, se asocia frecuentemente con cierta irresponsabilidad o falta de criterio.

Esta valoración cambia al alcanzar la mayoría de edad, a partir de los dieciocho años (art. 12 de la Constitución Española; libro segundo, art. 211-4, del Código Civil de Cataluña). Con esta edad se otorga a los jóvenes la plena capacidad de obrar y ejercer los derechos por sí mismos, y se considera que tienen plena responsabilidad sobre sus propios actos. En contraste con la mayoría de edad, **la minoría de edad se define por sus limitaciones y privaciones, por no disponer de plenas capacidades de obrar y ejercer los propios derechos sin la asistencia de otros, en comparación con la plenitud alcanzada en la adultez**. De acuerdo con esta concepción, el niño es primordialmente un proyecto de persona adulta.

b) La invisibilización de la infancia y la supeditación de sus decisiones a las personas adultas: la infancia ignorada, silenciada y supeditada. La patria potestad es una institución familiar que determina el conjunto de derechos y deberes que la ley otorga a los progenitores sobre sus hijos menores de edad y no emancipados. Los progenitores,

para cumplir las responsabilidades parentales, tienen la potestad respecto a los hijos menores (libro segundo, art. 236-1, del Código Civil de Cataluña). La potestad parental incluye la responsabilidad de proteger, educar, alimentar y formar integralmente a los hijos, pero también la capacidad de tomar decisiones sobre su vida o de representarlos legalmente, entre otros.

Esta realidad a menudo va acompañada de la idea de que los niños y los adolescentes son "propiedad" de los progenitores, y que sus decisiones están supeditadas a la voluntad de estos. Cabe recordar que la potestad remite a la noción de poder, facultad o dominio que se tiene sobre una persona o un bien.

Esta concepción de la infancia refuerza la idea de que los niños y adolescentes (y todo lo que les afecta) forman parte del ámbito familiar privado, fuera del alcance de los poderes públicos. Esto contribuye con frecuencia a la invisibilización de las necesidades de los niños y adolescentes en la esfera pública, a ignorar sus opiniones o a no tener suficientemente en cuenta sus intereses, ya que se considera que esta responsabilidad recae en los progenitores.

c) La preparación para el mundo adulto como ciudadanos del futuro: la infancia dependiente, improductiva, costosa y molesta. Esta supeditación de la infancia al mundo adulto también se observa en los discursos que valoran esta etapa vital según las responsabilidades y experiencias que caracterizan la vida de los adultos, más allá de las responsabilidades familiares de los progenitores. Una de las principales responsabilidades de los adultos en las sociedades occidentales es trabajar, garantizar el propio sustento económico, valerse por sí mismos y contribuir al desarrollo de la sociedad.

Desde esta perspectiva, hay discursos que refuerzan la idea de que los niños y adolescentes no están preparados todavía para funcionar en el mundo adulto, que no contribuyen al sistema productivo y que su situación de dependencia representa una carga y un coste de mantenimiento a sus progenitores y también a los poderes públicos, que deben implantar políticas para su cuidado. Su comportamiento, que todavía no está adaptado al mundo adulto, puede considerarse molesto, de modo que debe contenerse, domesticarse y moldearse. La expectativa es que la inversión hecha en el presente retorne al conjunto de la sociedad cuando estos niños sean adultos, en el marco de un pacto intergeneracional. **Esta concepción parte de la idea de que lo que hacemos por los niños no tiene sentido por lo que son en el presente, sino porque son los ciudadanos del futuro.**

d) Las restricciones fundamentadas en la vulnerabilidad de la infancia: la infancia vulnerable, sobreprotegida y limitada. La falta de autonomía plena o el hecho de estar en pleno proceso de desarrollo hacen que los niños sean especialmente sensibles a las condiciones en las que viven y que esta etapa vital se considere muy vulnerable. **Sin embargo, esta vulnerabilidad también se utiliza para reforzar discursos de sobreprotección, basados en la debilidad de los niños, que a su vez limitan su acceso a oportunidades básicas o al desarrollo de su autonomía, porque el mundo exterior está lleno de riesgos.**

Vulnerabilidad derivada del edadismo

Los discursos que inferiorizan la infancia también generan vulnerabilidad y desprotección, ya que tienen un impacto negativo en el bienestar físico, mental y emocional de las personas que los padecen y en su desarrollo.

El edadismo condiciona el comportamiento de las personas y los profesionales que interactúan con los niños y adolescentes, lo que limita sus oportunidades y el ejercicio efectivo de sus derechos. Esto sucede, por ejemplo, cuando las opiniones de los niños y adolescentes no se toman en serio y se infravaloran, con el pretexto de que no tienen suficiente experiencia o conocimiento; cuando se les sobreprotege o se les imponen restricciones a la hora de acceder a determinadas actividades o recursos pensando que no los sabrán utilizar de forma responsable o que no se sabrán comportar adecuadamente; cuando no se escuchan los signos de sufrimiento de un niño porque se cree que no tiene un criterio lo suficientemente formado o porque se considera que lo que le ocurre pertenece al ámbito familiar, o cuando los adolescentes son etiquetados de problemáticos, impulsivos o irreflexivos sin tener en cuenta las circunstancias individuales que pueden influir en su comportamiento, entre otros.

Al mismo tiempo, **estas concepciones de la infancia inferiorizada o minorizada tienen un impacto en el diseño de las políticas públicas.** Dicho impacto se constata, entre otros, en políticas que responden más a los intereses de los adultos o que no tienen suficientemente en cuenta las necesidades de los niños. Algunos ejemplos de estas políticas son: la educación infantil de primer ciclo vista más como una herramienta para la conciliación de la vida laboral y familiar de los progenitores que como un derecho a la educación de los niños; la prohibición a los niños de jugar en el espacio público, o la concepción inicial de que los niños eran los principales transmisores de la covid-19, que hizo que no se les permitiera salir a la calle durante meses, mientras que los adultos o los animales de compañía tenían más libertad.

El límite de edad que establece la CDN para ser considerado niño, que se sitúa en los dieciocho años (art. 1), implica un tratamiento diferencial que no se basa tanto en la limitación de lo que pueden hacer como en la protección de sus derechos, en beneficio de los niños. De acuerdo con la CDN, una de las principales diferencias entre los niños y los adultos es que **los primeros tienen garantizada una asistencia y una atención especiales, además de una priorización de sus intereses.** Alcanzar la mayoría de edad no solo comporta, desde una perspectiva no adultocéntrica, salir de una etapa de restricciones, sino también dejar esa condición de persona especialmente protegida.

1.2. Minorías y mayorías de edad en la infancia

La infancia no representa una realidad monolítica en cuanto al reconocimiento y disfrute de derechos. Hay minorías y mayorías de edad dentro de la propia infancia. Algunos niños y adolescentes tienen reconocidos determinados derechos o una determinada capacidad de obrar, que no están garantizados para otros niños y adolescentes, básicamente por su edad. Los discursos de inferiorización de la infancia también operan de manera diferente en función de la edad.

Este informe analiza la incidencia de la edad en el ejercicio de los derechos a partir de tres dimensiones clave:

a) El reconocimiento de los derechos en función de la edad: edades más o menos protegidas. Una primera dimensión está relacionada con la capacidad jurídica que nuestro ordenamiento reconoce a los niños y adolescentes como titulares de derechos. El reconocimiento de los derechos es fundamental para poder exigirlos frente a los poderes públicos y para aumentar las garantías de acceso a determinadas oportunidades.

La propia CDN define una serie de derechos de protección (derecho a la vida, protección frente a abusos, violencia, explotación laboral o sexual, etc.), derechos de provisión (atención sanitaria, educación, etc.) y derechos de participación (libertad de expresión, asociación, etc.), que ya están reconocidos para el conjunto de la población. **Sin embargo, ciertos derechos son específicos de los niños y adolescentes**: el derecho a ser escuchado, el derecho a vivir en familia, el derecho a la protección frente al maltrato o el derecho al ocio, entre otros. La edad, desde este punto de vista, ya es un factor clave para comprender el alcance del reconocimiento de estos derechos.

Ahora bien, **más allá de los derechos reconocidos específicamente a los niños y adolescentes por el simple hecho de serlo, hay derechos que no se reconocen de la misma manera a todos ellos.** Es el caso del derecho a la escolarización o el derecho al trabajo, por citar algunos ejemplos, que están condicionados por la edad.

b) La capacidad de agencia en función de la edad: edades más o menos empoderadas. Una segunda dimensión tiene que ver con la capacidad de obrar o actuar, que no coincide necesariamente con la capacidad jurídica. Tal y como ya se ha dicho, el niño es una persona que está sometida a una potestad ajena, generalmente la de sus progenitores a través de la potestad parental (art. 236-1 del Código Civil de Cataluña). Por tanto, la capacidad de decisión de los niños y adolescentes en muchos aspectos está limitada por ley, por esta capacidad de decisión de los progenitores.

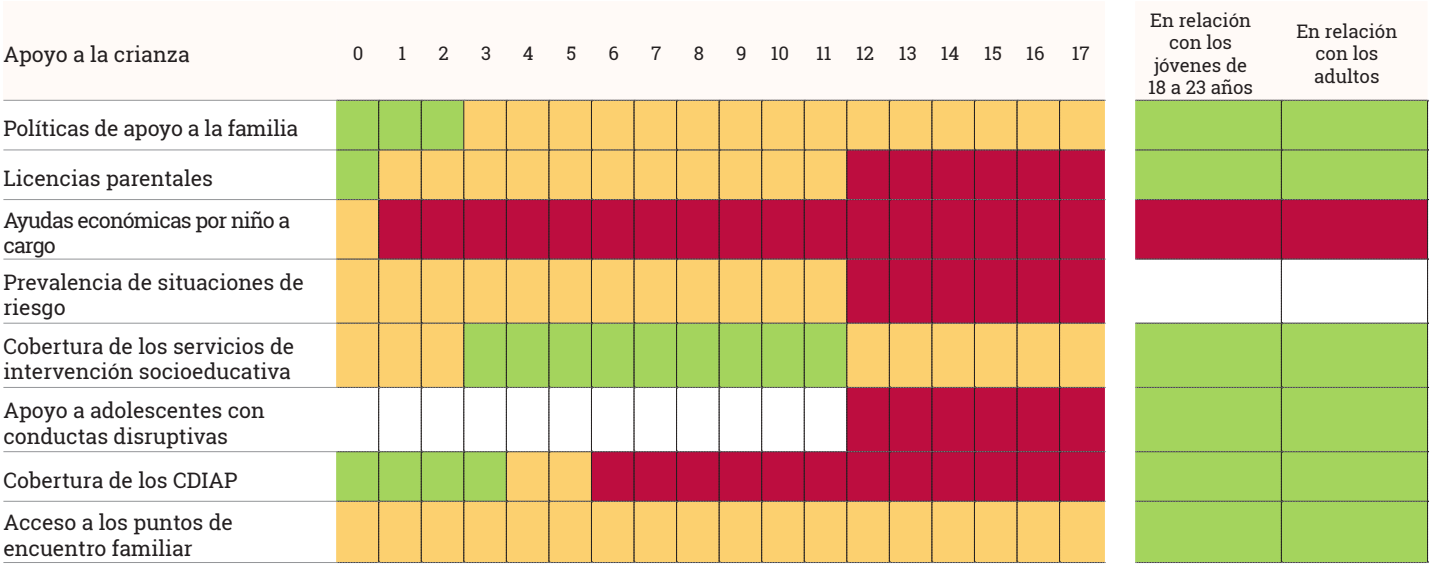
La capacidad de obrar o actuar responde a la capacidad de las personas para ejercer los propios derechos y para hacer frente, por sí mismas, a sus obligaciones. Dicha capacidad se fundamenta en la capacidad natural de las personas y se alcanza plenamente con la mayoría de edad, y las limitaciones a la capacidad de obrar deben interpretarse de forma restrictiva, atendiendo a la capacidad natural (art. 211-3 del Código Civil de Cataluña).

Así pues, **los niños y adolescentes tienen reconocida esta capacidad de obrar en determinados ámbitos y en función de su edad y grado de madurez.**

c) La garantía efectiva del derecho y las discriminaciones por razón de la edad: edades más o menos cubiertas. Una tercera dimensión está asociada con la capacidad de los niños de ejercer efectivamente los derechos que tienen reconocidos. La capacidad jurídica de los niños y adolescentes y el reconocimiento de sus derechos no comportan necesariamente que estos derechos puedan ejercerse plenamente, en parte porque las políticas públicas no cubren por igual las necesidades del conjunto de niños y adolescentes. De hecho, la actividad de la institución del Síndic de Greuges constata vulneraciones de derechos de los niños que están jurídicamente reconocidos. En este sentido, **la edad también puede convertirse en un factor de desigualdad en el ejercicio efectivo de los derechos.**

2. Ámbitos de los derechos

2.1. Apoyo a la crianza



Nota. Los colores indican el nivel de cobertura o garantía de los derechos y oportunidades en las diferentes edades (de 0 a 17 años). El color verde indica un nivel elevado de cobertura o garantía; el amarillo, un nivel medio, y el rojo, un nivel bajo. Las dos últimas columnas muestran el nivel de cobertura o garantía de derechos en relación con los jóvenes de 18 a 23 años y los adultos. En este caso, el color verde significa que el nivel de cobertura o garantía para el grupo de 0 a 17 años es más elevado que para la población de 18 a 23 años o que para los adultos, según corresponda, y el color rojo, que el nivel de cobertura o garantía para el grupo de 0 a 17 años es más bajo.

2.1.1. Reconocimiento del derecho

El derecho de los progenitores a recibir apoyo en el ejercicio de sus funciones parentales está reconocido para el conjunto de niños y adolescentes, pero el ordenamiento jurídico garantiza especialmente el apoyo a la crianza durante la primera infancia, y no tanto en edades más avanzadas.

Nuestro ordenamiento jurídico establece que los progenitores o, en su caso, los tutores legales, tienen la responsabilidad primordial de garantizar la educación y el desarrollo de los niños y adolescentes y, con este propósito, atribuye al Estado el deber de brindarles asistencia para que puedan cumplir con estas responsabilidades en la crianza (art. 18 de la CDN; art. 12 de la LDOIA).

La Ley 18/2003, de 4 de julio, de apoyo a las familias, regula las medidas de apoyo y protección a la familia en Cataluña, que están dirigidas especialmente a dar cobertura a los progenitores con niños pequeños. Algunas de estas medidas incluyen la prestación sometida al nivel de ingresos de la unidad familiar para familias en las que se ha producido un nacimiento, una adopción, una tutela o un acogimiento (art. 9); los

servicios de atención a niños de cero a tres años (art. 6); los servicios de atención precoz de carácter universal para niños de hasta seis años (art. 29); los permisos de paternidad y maternidad durante los primeros meses de vida del niño, y los mecanismos para garantizar más flexibilidad y disponibilidad horaria para los progenitores que tengan a cargo menores de seis años (art. 23).

El resto de las medidas previstas por esta ley están dirigidas a los niños y adolescentes en general. Este también es el caso de la LDOIA, que incluye servicios de intervención socioeducativa (art. 104), servicios técnicos de punto de encuentro familiar (art. 38.5), etc. En cambio, el Decreto 142/2010, de 11 de octubre, por el que se aprueba la Cartera de Servicios Sociales, solo prevé algunos recursos específicos para niños o adolescentes de determinadas franjas de edad (mayores de doce o de dieciséis años) en algunos servicios del sistema de protección (por ejemplo, el servicio de centro residencial de educación intensiva o el servicio de piso asistido para mayores de diecisiete años).

2.1.2. Capacidad de agencia

Las políticas de apoyo familiar se fundamentan en el reconocimiento de la capacidad de decisión que tienen los progenitores en la crianza de sus hijos, y otorgan poca o nula capacidad de decisión a los niños y adolescentes.

Las medidas mencionadas anteriormente se ofrecen a los progenitores o adultos responsables de la crianza de los niños y adolescentes con el fin de acompañarles en el ejercicio de sus funciones parentales y en la mejora del bienestar, la organización del tiempo y la conciliación familiares. Sin embargo, a menudo estas medidas se orientan a cubrir las necesidades del adulto o a sustituir el papel que desempeña cuando no puede ejercer sus funciones parentales adecuadamente, y no siempre están centradas en las necesidades del niño como sujeto de derechos.

Es algo especialmente evidente, por ejemplo, en los servicios de atención a los niños en las primeras edades, que buscan promover la conciliación de la vida familiar y laboral de los progenitores, en contraste con las políticas que amplían las licencias parentales para el cuidado de los niños. Estos servicios no se basan en una escucha clara del niño.

2.1.3. Garantía efectiva del derecho

Licencias parentales

La cobertura de las licencias parentales se concentra en las primeras edades.

En Cataluña, las jornadas laborales son extensivas y por lo general las licencias parentales no son retribuidas, lo que obliga a las familias a recurrir a servicios de atención a la infancia para garantizar la conciliación de la vida laboral y familiar, que no siempre cubren la demanda. En comparación con el resto de los países europeos, **Cataluña tiene políticas de permisos extensos desde el punto de vista de la duración temporal, pero restrictivos desde el punto de vista de la compensación económica.**

El nuevo permiso por nacimiento, que sustituyó a los anteriores permisos de maternidad y paternidad a partir del año 2021, es de dieciséis semanas para ambos progenitores, y se puede disfrutar hasta que el niño tenga doce meses. Este permiso puede complementarse con el permiso para el cuidado del niño lactante. **Una vez que el niño ha cumplido un año, no hay permisos retribuidos para los progenitores que quieren ocuparse del cuidado de los hijos con carácter permanente.** Hay la posibilidad, en todo caso, de acogerse a la reducción de jornada por guarda legal de menores de doce años, con una reducción proporcional del salario, o de solicitar el nuevo permiso parental de ocho semanas (aún no retribuido, pendiente de desarrollo reglamentario) para niños a cargo menores de ocho años, además del periodo no retribuido de excedencia para el cuidado de un hijo de hasta tres años de duración. También puede solicitarse la adaptación de la jornada laboral para el cuidado de niños menores de doce años.

Las licencias parentales contribuyen a configurar un modelo de cuidado que en gran medida todavía depende del sector informal, especialmente a través de la llamada *solidaridad intergeneracional.*

Servicios de acompañamiento a la crianza

La prestación de servicios de apoyo a la crianza a menudo no se adapta al ciclo vital de los niños, porque se debilita a medida que avanza la edad y no garantiza el acompañamiento en las diferentes etapas o momentos de cambio que viven.

Con carácter general, estas políticas se concentran en la primera infancia, porque es un ámbito con más protección legal y con tradición de políticas integrales, y también porque es una etapa trascendente que incide en el resto del ciclo vital. Las guarderías, los espacios familiares, las ludotecas o los centros de desarrollo infantil y atención precoz (CDIAP) son algunos de los servicios que se centran en estas edades.

En cuanto a los servicios que cubren todo el ciclo vital de los niños, como los servicios de orientación y acompañamiento a las familias (SOAF), la prestación es todavía débil y no tienen una cobertura territorial suficiente. **En 2024, solo en 41 municipios disponían de SOAF.**

Para consolidar estos servicios, **el Gobierno de Cataluña, mediante el Acuerdo GOV/83/2024, de 9 de abril, aprobó el Plan interdepartamental de apoyo a las familias para el periodo 2024-2028, que constaba de 275 medidas.** En relación con el acompañamiento a las familias, el apoyo a la crianza y los usos del tiempo, en este plan destacan de nuevo medidas orientadas específicamente a la primera infancia, como consolidar la gratuidad del segundo curso del primer ciclo de educación infantil (I2), reintroducir la prestación universal por niño a cargo menor de tres años, establecer una nueva línea de subvención para espacios de apoyo a las familias con niños de cero a tres años o poner en funcionamiento la nueva "maleta de crianza" con productos para recién nacidos, entre otros.

Faltan programas de apoyo y recursos específicos para atender a adolescentes con conductas de alto riesgo.

Las políticas de intervención socioeducativa dirigidas a los adolescentes se centran fundamentalmente en ofrecer casales (centros que organizan actividades de ocio) de jóvenes, puntos de dinamización juvenil, programas comunitarios como el de los educadores de calle u otros programas de prevención para adolescentes, que tienen un carácter preventivo fundamental, pero también una cobertura limitada.

Esta institución ha recibido numerosas quejas de padres y madres que denuncian la falta de servicios de apoyo externo para adolescentes con conductas de alto riesgo. Estos progenitores a menudo no tienen la capacidad suficiente para gestionar estas conductas de sus hijos, y tienen dificultades para desempeñar sus funciones parentales en tales circunstancias y para atender adecuadamente las necesidades de los adolescentes, especialmente cuando se producen conflictos intrafamiliares derivados de estas situaciones.

Además, los déficits de la red de salud mental infantil y juvenil, sobre todo la saturación de los centros de salud mental infantil y juvenil (CSMIJ), hacen que las intervenciones sean poco intensivas y que los casos menos graves queden desatendidos.

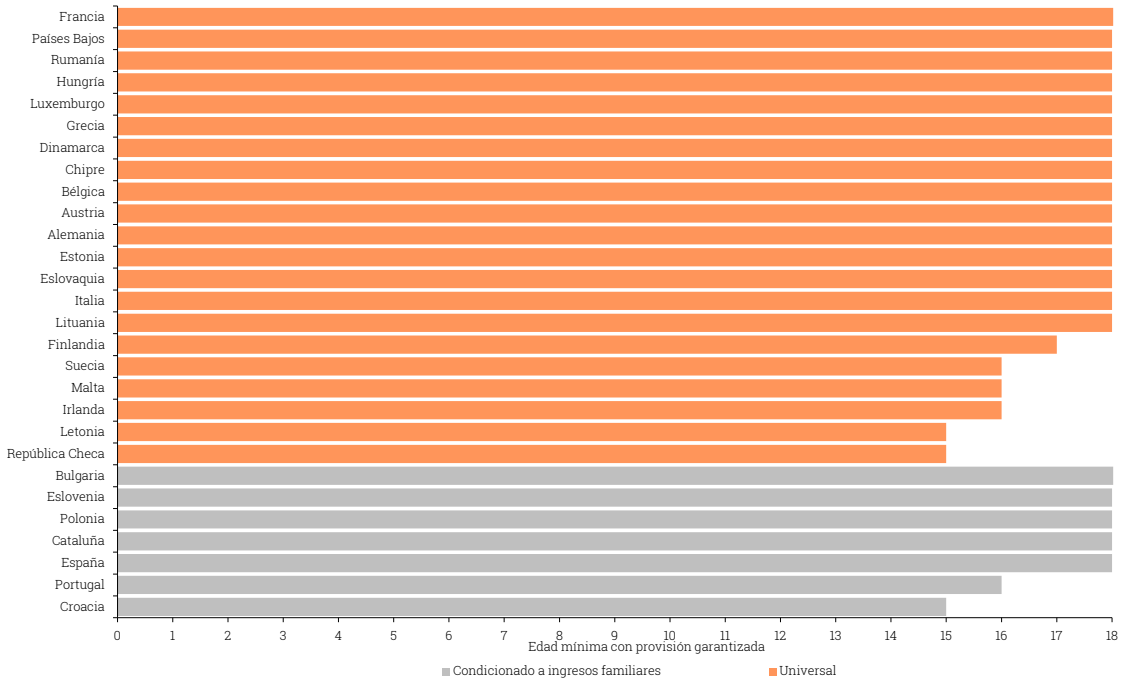
En algunas ocasiones, los adolescentes con conductas de alto riesgo acaban afectados por procesos de desamparo y por el consiguiente ingreso en el sistema de protección (o incluso en el sistema de justicia juvenil). Esta situación podría evitarse si hubiera servicios adecuados para prevenir esta problemática. Falta una oferta pública y gratuita de servicios terapéuticos de atención más intensiva, especialmente en casos en los que los costes de acceso no quedan cubiertos por el seguro escolar (en ocasiones, por la falta de escolarización de estos adolescentes de edades más avanzadas).

Prestaciones económicas para las familias con niños a cargo

Cataluña no dispone de políticas consistentes de prestación por niño a cargo que promuevan la natalidad y el apoyo a la crianza de los hijos a lo largo de todo el ciclo vital del niño.

La mayoría de los países europeos ofrecen ayudas universales por niño a cargo que cubren buena parte del ciclo vital de un niño (gráfico 1). **En cambio, en Cataluña las políticas de transferencia de renta están condicionadas a la situación económica de la familia y tienen una cobertura limitada, tanto en lo que se refiere al número de niños que pueden beneficiarse de ellas como a la intensidad, es decir, el importe de las prestaciones. Además, a menudo no consideran al niño como sujeto con derecho a percibir la prestación.**

Gráfico 1. Edad mínima con provisión garantizada de prestación económica por niño a cargo por países de la UE-27 (2022)



Fuente. Elaboración propia a partir del Sistema de Información Mutua sobre Protección Social de la UE (en inglés, Mutual Information System on Social Protection, MISSOC).

Nota. En Francia, la prestación universal se otorga a partir del segundo hijo.

Actualmente, en Cataluña las ayudas por niño a cargo son, por un lado, la prestación económica sometida al nivel de ingresos de la unidad familiar para familias en las que ha habido un nacimiento, una adopción, una tutela o un acogimiento, que concede el Departamento de Derechos Sociales e Inclusión y, por otro lado, diversas prestaciones familiares que otorga la Administración General del Estado, como el complemento de ayuda a la infancia para perceptores del ingreso mínimo vital o las prestaciones familiares por niño a cargo con discapacidad o por nacimiento en supuestos de familias numerosas o monoparentales.

En abril de 2024, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña presentó la Estrategia de lucha contra la pobreza infantil en Cataluña 2024-2030. Esta estrategia preveía diversas medidas, como la implementación de una prestación universal por hijo a cargo y la mejora del diseño de la prestación de la renta garantizada de ciudadanía (RGC) para ampliar la protección a las familias con hijos.

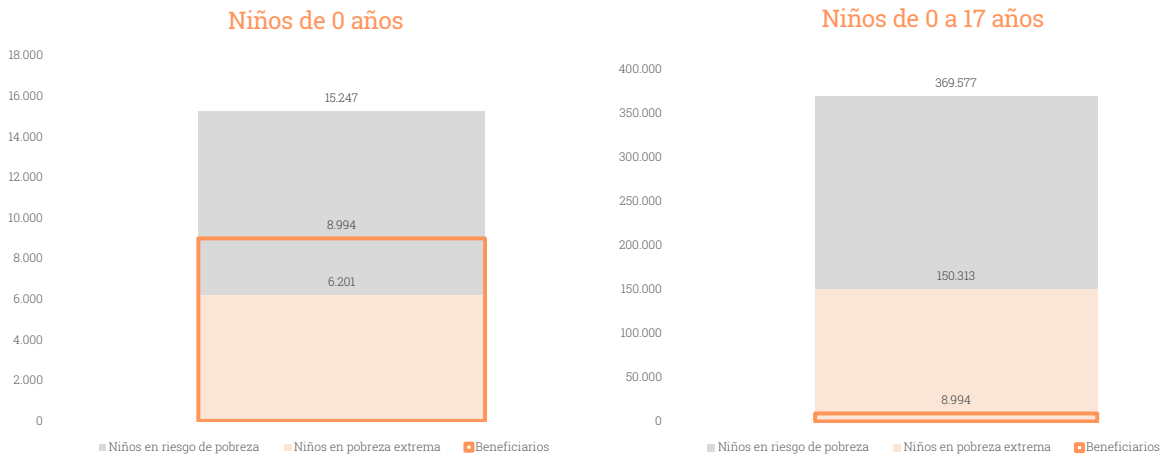
La prestación económica sometida al nivel de ingresos de la unidad familiar para familias en las que ha habido un nacimiento, una adopción, una tutela o un acogimiento solo la perciben el 59 % de los niños recién nacidos que se encuentran en situación de riesgo de pobreza.

La síndica ha alertado de que los requisitos establecidos para la concesión de esta ayuda económica no son suficientemente inclusivos, y que los plazos en los que debe tramitarse esta prestación (antes de un mes desde el nacimiento) y la intensidad de la ayuda (un pago de 650 euros) son insuficientes. Esta ayuda excluye a muchas familias inmigradas porque solo pueden acceder los progenitores que residan legalmente en España, y uno de ellos debe haberlo hecho durante un mínimo de cinco años, dos de los cuales deben ser inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud.

A petición de la institución del Síndic de Greuges, el Departamento de Derechos Sociales e Inclusión informó de que ampliará el plazo de solicitud a tres meses, en el marco de la modificación del decreto que desarrollará la nueva prestación, y que revisará al alza el límite de ingresos máximo de la unidad familiar, para incluir a un mayor número de familias.

En 2023, se otorgó la prestación a 8.994 familias. Se cubrió a todos los niños recién nacidos en situación de pobreza extrema que lo habían solicitado, pero solo al 59,0 % de los niños de cero años en situación de riesgo de pobreza. **Si tomamos como referencia el conjunto de niños y adolescentes, independientemente de la edad, la cobertura es del 6,0 % de los niños y adolescentes en situación de privación material extrema y del 2,4 % de los que se encuentran en situación de riesgo de pobreza.**

Gráfico 2. Cobertura de la prestación económica sometida al nivel de ingresos de la unidad familiar para familias en las que ha habido un nacimiento, una adopción, una tutela o un acogimiento en Cataluña (2023)



Fuente. Departamento de Derechos Sociales e Inclusión.

Tabla 1. Evolución de los beneficiarios de la prestación económica sometida al nivel de ingresos de la unidad familiar para familias en las que ha habido un nacimiento, una adopción, una tutela o un acogimiento en Cataluña (2019-2024)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (sept.)
Familias beneficiarias	11.399	6.945	4.807	9.163	8.994	6.844
Importe	8,1 M€	4,9 M€	3,4 M€	6,6 M€	6,4 M€	4,9 M€

Fuente. Departamento de Derechos Sociales e Inclusión.

Servicios de intervención socioeducativa y atención de los niños y adolescentes en situación de riesgo

La prevalencia de la situación de riesgo aumenta a medida que avanza la edad de los niños y adolescentes.

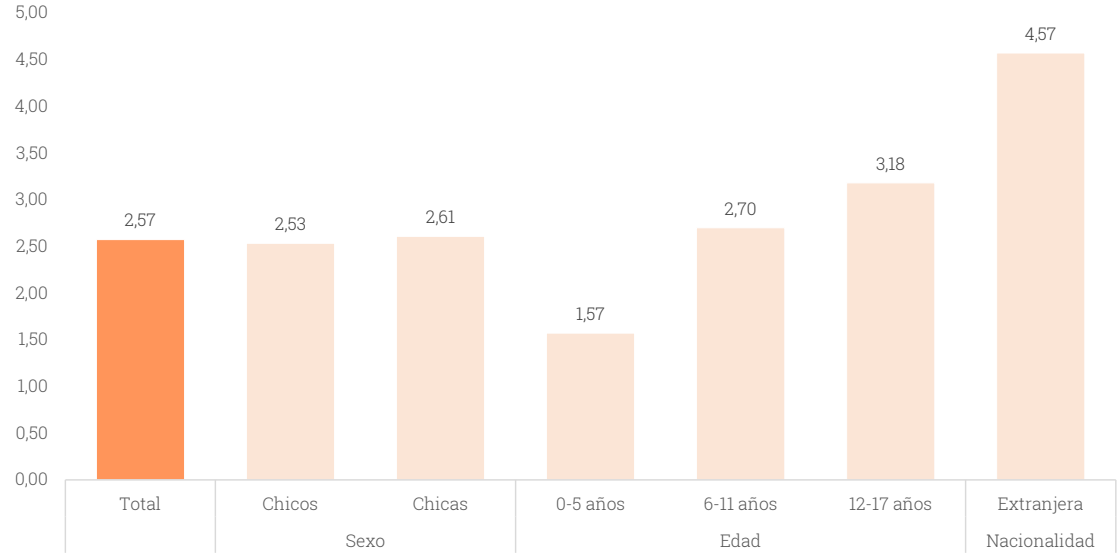
Según datos de septiembre de 2024, **en Cataluña hay 35.500 niños y adolescentes en situación de riesgo, el 2,6 % del conjunto de la población infantil. La prevalencia de las situaciones de riesgo aumenta con la edad,** como consecuencia, entre otras cosas, del aumento de la prevalencia de dificultades familiares de atención socioeducativa y de los problemas de salud mental en la etapa de la adolescencia: mientras que en los niños menores de seis años esta prevalencia es del 1,6 %, en el caso de los adolescentes de doce años o más se sitúa en el 3,2 %, prácticamente el doble (gráfico 3).

Tabla 2. Niños y adolescentes en situación de riesgo por sexo, edad y nacionalidad en Cataluña (2023-2024)

Sexo	2023 (abril)	2024 (septiembre)
Total	32.481	35.500
Chicos	16.529	18.015
Chicas	15.841	17.428
Sin información / Otros	111	57
Edad	**2023 (abril)**	**2024 (septiembre)**
0-5 años	5.740	5.935
6-11 años	11.733	12.785
12-17 años	14.889	16.780
Sin información / Otros	119	0
Nacionalidad	**2023 (abril)**	**2024 (septiembre)**
Española	16.002	17.079
Extranjera	6.317	7.049
Sin información / Otros	10.162	11.372

Fuente. Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia.

Gráfico 3. Prevalencia de los niños y adolescentes en situación de riesgo por cada 100 habitantes en función del sexo, la edad y la nacionalidad en Cataluña (2024)



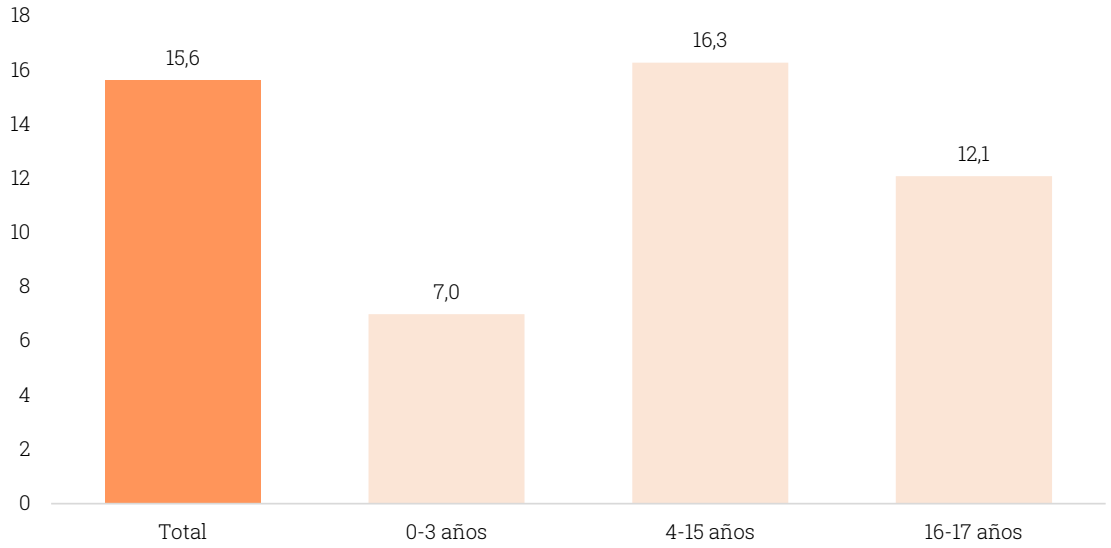
Fuente. Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia e Instituto de Estadística de Cataluña (Idescat).
Nota. No se dispone del dato de nacionalidad del 32,0 % de los niños y adolescentes en situación de riesgo. Para hacer el cálculo de la prevalencia, se ha distribuido el número de niños y adolescentes de los que no se sabe la nacionalidad entre los niños y adolescentes de nacionalidad española y extranjera en función del peso que tiene esta población de la que sí se sabe la nacionalidad.

Los servicios de intervención socioeducativa (SIS), que representan una garantía de atención educativa de los niños y adolescentes en situación de riesgo, tienen más dificultades para llegar a los niños menores de cuatro años y a los adolescentes.

Según datos de 2022, **el 72,9 % de los niños y adolescentes atendidos en los SIS son atendidos por el servicio de atención diurna (que se ocupa de las personas de cuatro a quince años); el 9,8 %, por el servicio de acompañamiento socioeducativo para adolescentes; el 7,8 %, por el servicio de familias con niños de cero a tres años, y el resto, por el servicio itinerante.**

La tasa de niños y adolescentes atendidos es del 15,6 ‰. Sin embargo, por edades, los niños de cero a tres años y los adolescentes de dieciséis y diecisiete son los que menos utilizan estos servicios. Se atiende a 7,0 niños de cero a tres años y a 12,1 adolescentes por cada 1.000 habitantes de esta franja de edad, mientras que en el caso de los niños de cuatro a quince años el número es de 16,3 (gráfico 4).

Gráfico 4. Niños y adolescentes atendidos en los servicios de intervención socioeducativa por cada 1.000 menores en Cataluña, por edad (2022)



Fuente. Departamento de Derechos Sociales e Inclusión e Idescat.

Los servicios de intervención socioeducativa, esenciales para la prevención de las situaciones de vulnerabilidad, solo atienden al 13,2 % de los niños y adolescentes en situación de pobreza extrema.

El despliegue del modelo ha favorecido un crecimiento sostenido del número de niños y adolescentes atendidos, con el paréntesis de la pandemia, y también un aumento de la inversión destinada a estos servicios. En 2023, se atendió a 23.830 niños y adolescentes, un 25,3 % más que en 2017. En 2024, la financiación destinada a los servicios de intervención socioeducativa volvió a aumentar. En tan solo tres años, el presupuesto se ha duplicado prácticamente: de 13,9 a 26,1 millones de euros (tabla 3).

Tabla 3. Servicios de intervención socioeducativa en Cataluña (2016-2024)

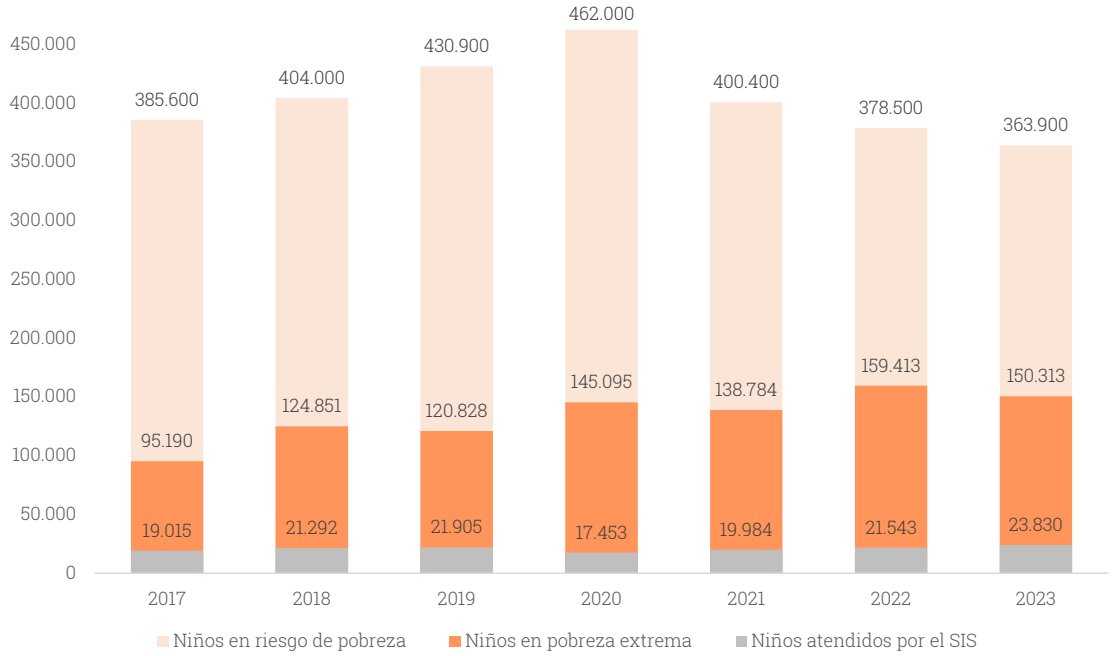
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (sept.)
Financiación (en M€)	9,5	10,1	10,5	12,6	13,6	13,9	18,5	23,5	26,1
Niños y adolescentes atendidos	–	19.015	21.292	21.905	17.453	19.984	21.543	23.830	–
Familias atendidas	–	3.622	9.674	11.447	5.654	12.254	10.373	11.783	–
Número de servicios	166	604	691	708	704	733	733	733	733
Plazas en centros abiertos	9.426	9.616	10.225	10.727	7.039	7.039	7.039	7.039	7.039
Número de centros abiertos	252	270	285	299	196	196	196	196	196

Fuente. Departamento de Derechos Sociales e Inclusión.

Los niveles de cobertura de estos servicios de intervención socioeducativa sobre los niños y los adolescentes en situación de pobreza extrema (15,9 %) o en situación de riesgo de pobreza (6,5 %) siguen siendo bajos (gráfico 5), con una tendencia bastante estancada debido al incremento de la vulnerabilidad social.

Según datos de septiembre de 2024, **en Cataluña había 35.500 niños y adolescentes en situación de riesgo, y otros 6.455 en situación de riesgo grave con intervención de los servicios sociales especializados (EAIA). Una tercera parte, como mínimo, de los niños y adolescentes en situación de riesgo (32,9 %) podría quedarse fuera de la cobertura de los servicios de intervención socioeducativa.**

Gráfico 5. Cobertura de los servicios de intervención socioeducativa en niños y adolescentes (2017-2023)



	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Niños y adolescentes atendidos por el SIS	19.015	21.292	21.905	17.453	19.984	21.543	23.830
Niños y adolescentes en pobreza extrema	95.190	124.851	120.828	145.095	138.784	159.413	150.313
Niños y adolescentes en riesgo de pobreza	385.600	404.000	430.900	462.000	400.400	378.500	363.900
Total de niños y adolescentes	1.399.850	1.402.825	1.404.978	1.408.685	1.387.836	1.374.251	1.379.019
Cobertura de la pobreza extrema (%)	20,0	17,1	18,1	12,0	14,4	13,5	15,9
Cobertura del riesgo de pobreza (%)	4,9	5,3	5,1	3,8	5,0	5,7	6,5
Cobertura del total de niños y adolescentes (%)	1,4	1,5	1,6	1,2	1,4	1,6	1,7

Fuente. Departamento de Derechos Sociales e Inclusión e Idescat.

Nota. SIS corresponde a servicio de intervención socioeducativa.

Todavía hay déficits en la cobertura territorial de los servicios de intervención socioeducativa, sobre todo en lo que se refiere a los servicios para familias con niños de cero a tres años y a los servicios de acompañamiento socioeducativo para adolescentes de dieciséis y diecisiete años. Por municipios, **de los 68 municipios de más de 20.000 habitantes, 45 no cubren todas las franjas de edad** (33 en el caso de los niños de cero a tres años, 4 en los niños de cuatro a quince años y 30 en los adolescentes de dieciséis a diecisiete).

Servicios para el desarrollo y la atención precoz de los niños

A pesar del incremento en la cobertura, los niños con trastornos en el desarrollo o riesgo de sufrirlos no tienen garantizado plenamente el derecho a acceder a los CDIAP hasta los seis años.

El número de niños atendidos en los CDIAP aumentó en 2024 un 4,7 % respecto al año anterior. Esta tendencia de crecimiento se ha mantenido de forma sostenida en los últimos años, con un incremento del 70,2 % de los niños atendidos desde 2010. Actualmente, **los CDIAP atienden al 14,3 % de los niños menores de seis años** (tabla 4).

Tabla 4. Evolución de los niños atendidos en CDIAP (2010-2024)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Niños atendidos	30.944	33.170	34.704	37.604	37.956	38.927	39.234	40.034	41.448	42.336	40.025	44.248	46.981	50.291	52.657
Financiación	37,5 M€	38,8 M€	38,9 M€	38,8 M€	38,4 M€	38,5 M€	38,8 M€	38,9 M€	39,6 M€	39,6 M€	42,4 M€	41,5 M€	46,0 M€	52,7 M€	–

Fuente. Dirección General de la Autonomía Personal y la Discapacidad.

La síndica tiene constancia de que muchos niños reciben el alta del CDIAP cuando cumplen los cuatro años y no disponen de un servicio público que atienda específicamente sus necesidades, tal y como prevé el Decreto 261/2003, de 21 de octubre, por el que se regulan los servicios de atención precoz. La atención que reciben los niños en el ámbito escolar no es necesariamente equiparable ni sustituye al tratamiento que reciben en el CDIAP.

El incremento del número de niños atendidos ha ido acompañado de un aumento de la inversión y la dotación de profesionales. Además, cabe tener en cuenta que en 2024 se han inscrito nuevos CDIAP en el Registro de Entidades, Servicios y Establecimientos Sociales (RESES). En total, hay 103 CDIAP que forman parte de la red de servicios de atención precoz de Cataluña.

Con todo, cabe mencionar que el incremento de las horas contratadas (7,1 % en el periodo 2019-2023) es inferior al del número de niños atendidos (11,0 % en este mismo periodo). Los últimos datos disponibles indican que **la frecuencia asistencial media ha aumentado ligeramente respecto al año anterior, con 0,69 horas semanales, pero todavía se sitúa por debajo de lo que establece el Decreto 142/2010, de 11 de octubre, que prevé una frecuencia en la atención de los niños de entre 0,8 y 1,2 horas semanales.**

En 2024 hubo una media de 2.914 niños en lista de espera, con 39,54 días de espera para acceder al servicio, cifras sensiblemente más positivas que las de 2022 y 2023, pero muy superiores a las de los años anteriores a la pandemia (tabla 5).

Tabla 5. Evolución de los niños en lista de espera y de las dotaciones de profesionales en los CDIAP (2019-2024)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (sept.)
Niños atendidos	42.336	40.025	44.248	46.981	50.291	52.657
Niños en lista de espera	1.440	1.876	1.935,74	3.983,95	3.179	2.914
Media de días en lista de espera por niño	29,93	36,19	37,6 (b)	47,33	39,86	39,54
Número de profesionales contratados	1.385	1.349	1.384	1.406	1.473	–
Número de profesionales contratados (excluidos los de administración y gestión)	1.194	1.170	1.210	1.221	1.266	–
Niños atendidos por número de profesionales contratados (excluidos los de administración y gestión)	35,5	34,2	36,6	38,5	39,7	–
Horas anuales contratadas de profesionales	1.331.676,92	1.319.762,84	1.348.893,66	1.421.470,38	1.538.446,49	–
Horas anuales contratadas de profesionales (excluidos los de administración y gestión)	1.174.915,75	1.159.891,68	1.185.122,26	1.258.436,58	1.348.277,2	–
Horas contratadas de profesionales (excluidos los de administración y gestión) por niño atendido	27,8	29,0	26,8	26,8	26,8	–
Frecuencia asistencial media (horas/niño/semana)	0,67	0,71	0,65	0,65	0,69	–

Fuente. Dirección General de la Autonomía Personal y la Discapacidad.

Servicios técnicos de punto de encuentro familiar

La insuficiente disponibilidad de plazas de servicios técnicos de punto de encuentro (STPT), que provoca retrasos en la asignación del servicio, tiene un efecto especialmente negativo en una etapa vital en la que se crea y se regula el vínculo entre los niños y sus progenitores.

En situaciones familiares delicadas, el factor del tiempo desempeña un papel decisivo en el mantenimiento del vínculo de los niños con los progenitores. La institución del Síndic de Greuges sigue recibiendo quejas sobre retrasos en la asignación de STPT.

En 2024, 1.293 niños y adolescentes hicieron uso de este servicio, y cerca del 90 % de dichos usos fueron requeridos judicialmente. En el año 2024 había 107 casos en lista de espera, más del 50 % de ellos por un periodo superior a los cuatro meses (tabla 6).

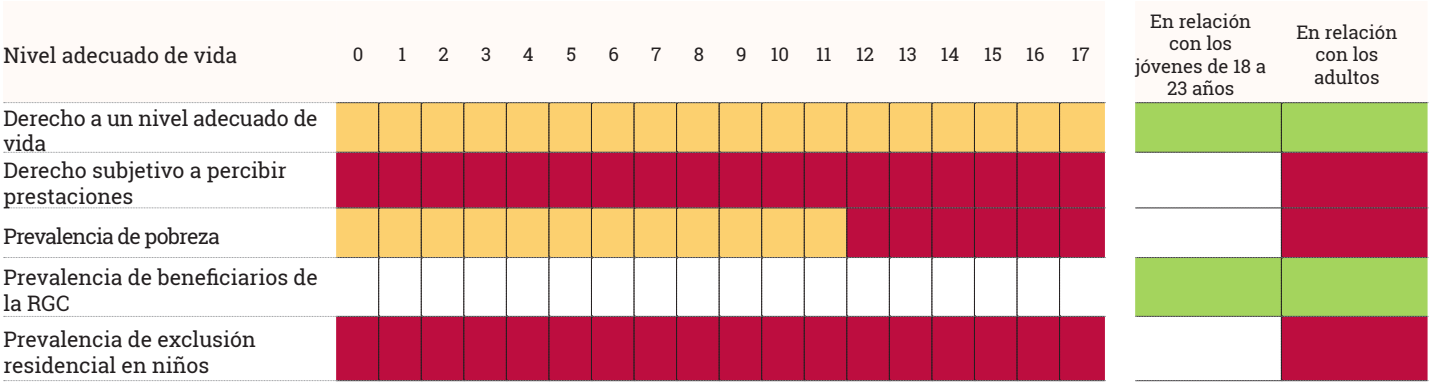
Es necesario garantizar de forma inmediata el derecho de los niños a tener contacto con ambos progenitores. La institución del Síndic de Greuges ha sido informada de que está previsto ampliar la red de STPT con la puesta en funcionamiento de cuatro nuevos servicios entre 2024 y 2027.

Tabla 6. Casos en lista de espera por tiempo de espera (2024)

	Menos de 1 mes	1 mes	2 meses	3 meses	4 meses	5 meses o más	Total
Casos	12	9	12	17	18	39	107
Porcentaje	11,2	8,4	11,2	15,9	16,8	36,4	100,0

Fuente. Departamento de Derechos Sociales e Inclusión.

2.2. Nivel adecuado de vida



Nota. Los colores indican el nivel de cobertura o garantía de los derechos y oportunidades en las diferentes edades (de 0 a 17 años). El color amarillo indica un nivel medio de cobertura o garantía, y el rojo, un nivel bajo. Las dos últimas columnas muestran el nivel de cobertura o garantía de derechos en relación con los jóvenes de 18 a 23 años y los adultos. En este caso, el color verde significa que el nivel de cobertura o garantía para el grupo de 0 a 17 años es más elevado que para la población de 18 a 23 años o que para los adultos, según corresponda, y el color rojo, que el nivel de cobertura o garantía para el grupo de 0 a 17 años es más bajo.

2.2.1. Reconocimiento del derecho

Los niños y adolescentes tienen reconocido formalmente el derecho a un nivel adecuado de vida, pero queda pendiente un despliegue normativo en sentido global y general que permita hacer efectivo este derecho sin condicionarlo a la capacidad de los progenitores.

La LDOIA, igual que la CDN, reconoce el derecho de los niños y adolescentes a un nivel básico de bienestar y a tener cubiertas las necesidades básicas (alimentación, vivienda, ingresos mínimos, etc.), pero atribuye a los progenitores la obligación primordial de asegurar estas condiciones de vida necesarias para el desarrollo del niño, y a los poderes públicos el deber de adoptar medidas de apoyo a los progenitores o a las personas que ostentan la guarda de los niños y adolescentes para hacerlo posible (art. 27 de la CDN; art. 41 de la LDOIA).

Hoy por hoy, el derecho a un nivel adecuado de vida está configurado más como un objetivo al que deben tender las políticas públicas, centrado en el apoyo a los progenitores, que como un derecho subjetivo de los niños y adolescentes exigible ante las administraciones o en sede judicial. La institución del Síndic de Greuges ha pedido a los poderes públicos que desplieguen normativamente este derecho, estableciendo criterios para determinar el nivel básico de bienestar material de los niños y adolescentes y desarrollando ayudas y prestaciones de carácter público y garantizado para asegurar que se alcance dicho nivel básico de bienestar material.

La Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales, define el sistema público de servicios sociales y configura el derecho al acceso a los servicios sociales como un derecho subjetivo de carácter universal, sin un tratamiento específico en el caso de los niños

y adolescentes. **Este tratamiento específico consta en la Cartera de Servicios Sociales, con la consideración de servicios orientados directamente a la atención de los niños y adolescentes, tales como los servicios de intervención socioeducativa o los servicios vinculados al sistema de protección.**

La garantía de renta no establece un tratamiento específico para las familias con niños a cargo, ni prevé diferencias en función de la edad.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña reconoce el derecho de las personas o familias en situación de pobreza a acceder a una renta garantizada de ciudadanía que les asegure los mínimos de una vida digna (art. 24.3). La Ley 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía, que cumple esta previsión, protege a las familias con menos ingresos y en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, no otorga a los niños el derecho subjetivo ni discrimina suficientemente a las familias con hijos a cargo, más allá de algunas situaciones específicas. **Los importes de la prestación varían en función del número de miembros de la unidad familiar (de un miembro hasta cinco o más), pero no se distingue si son niños o no, se consideran simplemente miembros de la unidad familiar.** Esta misma situación se da en la determinación del indicador de renta de suficiencia (IRSC), fijado periódicamente por la Ley de presupuestos de la Generalitat.

Años atrás, la institución del Síndic de Greuges pidió al Departamento de Derechos Sociales e Inclusión que la regulación de la RGC incorporara un tratamiento específico para las familias con niños a cargo. Según esta propuesta, el importe otorgado no solo debería ponderarse en función del número de miembros de la unidad familiar, sino también en función del número de niños a cargo, ya que estos necesitan más apoyo de la Administración.

Durante el 2024, se iniciaron los trámites para modificar la Ley 14/2017, de 20 de julio, mediante una proposición de ley, que preveía un incremento de la cuantía de la RGC en las unidades familiares de cuatro o más miembros y establecía un importe mensual por cada menor. Aunque estos trámites decayeron con la finalización de la legislatura, se han reanudado con la conformación del nuevo Parlamento y del nuevo Gobierno de la Generalitat.

La legislación en el ámbito de la vivienda no otorga un tratamiento específico y prioritario a los niños ni a sus necesidades residenciales.

La legislación regula el derecho a una vivienda adecuada y digna y las políticas de vivienda como servicio de interés general, así como las medidas para evitar las situaciones de pérdida de vivienda habitual o para garantizar la función social de la propiedad y aumentar el parque de viviendas asequibles de alquiler, entre otros (Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, y Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza

energética). **Sin embargo, esta legislación no incorpora un tratamiento específico en materia de vivienda para los niños, que los proteja de actuaciones que pueden vulnerar su derecho a un nivel adecuado de vida en el ámbito residencial.**

En cambio, el Reglamento de la Mesa de Valoración de situaciones de emergencia económicas y sociales de Cataluña (Resolución TES/987/2019, de 15 de abril), reconoce la presencia de niños en una vivienda como una situación de emergencia económica y social en caso de pérdida (art. 3.1). También insta especialmente a las administraciones a buscar la solución de vivienda o de alojamiento más adecuada en los casos de unidades de convivencia con niños en riesgo de exclusión residencial (art. 14.2), y a que las mesas den prioridad a los casos en los que haya menores en el hogar (art. 11.1).

No obstante, a pesar de la garantía del derecho a una vivienda digna prevista en la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, no hay criterios claros sobre qué se entiende por *vivienda digna y adecuada* en el caso de los niños, ni sobre cuáles son las obligaciones de las administraciones que promueven las políticas de vivienda. **El derecho a la vivienda no se agota ni queda garantizado una vez facilitado el acceso a una vivienda social, sino que es un concepto más amplio** que incluye el derecho a que la vivienda en cuestión tenga las condiciones mínimas de habitabilidad que establece la normativa vigente, además de unas condiciones que garanticen el bienestar de las personas que residen en ella. En este sentido, no hay suficientes garantías para asegurar que las medidas en materia de vivienda sean respetuosas con las necesidades de los niños, como sucede, por ejemplo, cuando se deriva a pensiones a familias con niños a cargo que han perdido la vivienda.

2.2.2. Capacidad de agencia

> En Cataluña, el derecho de los niños a un nivel de vida adecuado no es un derecho subjetivo del niño sobre el que tenga capacidad de decisión.

Tal y como se ha dicho, el ordenamiento jurídico establece que los progenitores tienen la responsabilidad primordial de garantizar el cumplimiento del derecho del niño a un nivel adecuado de vida, y que las administraciones públicas, de forma subsidiaria, también tienen el deber de prestarles apoyo.

En cambio, el ordenamiento jurídico no otorga a los niños y adolescentes responsabilidades en relación con sus propias garantías de bienestar, ni les reconoce la capacidad de decidir en qué condiciones quieren vivir. Estas condiciones suelen estar determinadas por la voluntad de los progenitores y, especialmente, por su situación socioeconómica.

2.2.3. Garantía efectiva del derecho

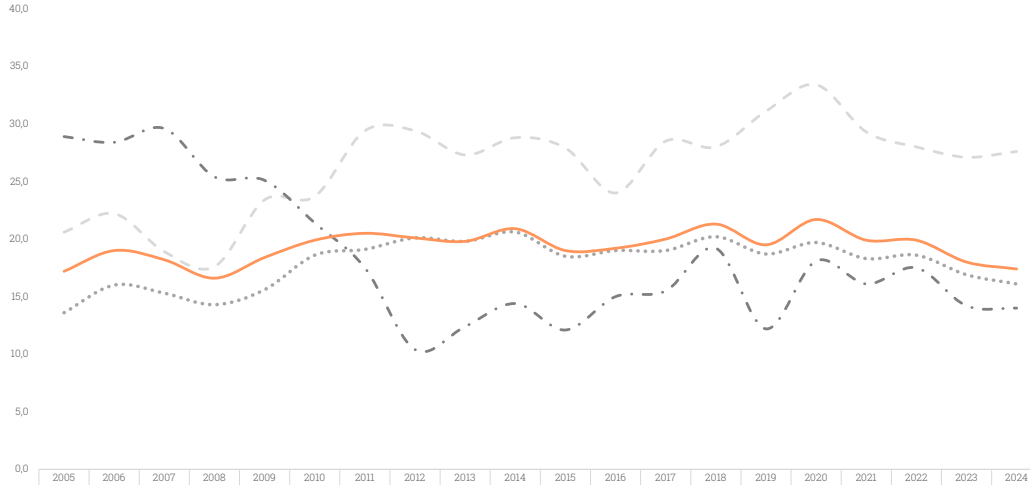
Prevalencia del riesgo de pobreza

La población infantil es el grupo de edad con una prevalencia de la pobreza más elevada, claramente por encima de la población adulta.

Las situaciones de pobreza tienen un impacto especialmente negativo entre los niños y adolescentes porque condicionan de forma extraordinaria sus oportunidades de desarrollo personal y social y el ejercicio efectivo de sus derechos en el presente, con un impacto en su trayectoria vital futura. **En 2024, el 27,6 % de los niños menores de dieciséis años se encontraban en situación de riesgo de pobreza, más de 10 puntos porcentuales por encima de la población adulta, en la que este índice es de alrededor del 15 %** (gráfico 6).

El actual ciclo de crecimiento económico está contribuyendo a mejorar los principales indicadores de pobreza monetaria y desigualdad en la distribución de la renta, que muestran una tendencia positiva sostenida desde 2020, también en el caso de los niños y adolescentes. El buen comportamiento del mercado de trabajo y de la economía catalana desde la crisis de la pandemia ha favorecido que la tasa de riesgo de pobreza infantil se haya reducido del 33,4 % al 27,6 % en el periodo 2020-2024.

Gráfico 6. Evolución del riesgo de pobreza por grupos de edad en Cataluña (2005-2024)



	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Menos de 16 años	20,6	22,2	18,9	17,6	23,4	23,7	29,4	29,4	27,3	28,8	27,9	24,0	28,5	28,0	31,1	33,4	29,3	28	27,1	27,6
16-64 años	13,6	16,0	15,3	14,3	15,6	18,6	19,1	20,1	19,8	20,6	18,5	19,0	19,0	20,2	18,7	19,7	18,3	18,6	16,9	16,1
65 años y más	28,9	28,4	29,6	25,4	25,1	21,4	17,5	10,4	12,4	14,4	12,1	15,0	15,5	19,2	12,2	18,1	16,1	17,5	14,2	14
Total	17,2	19,0	18,2	16,6	18,4	19,9	20,5	20,1	19,8	20,9	19,0	19,2	20,0	21,3	19,5	21,7	19,9	19,9	18	17,4

Fuente. Encuesta de condiciones de vida, Idescat.

Sin embargo, si tomamos como referencia la tasa AROPE, que calcula el riesgo de pobreza y exclusión social no solo en términos monetarios (nivel de renta) sino también teniendo en cuenta la privación material extrema y la residencia en hogares con baja intensidad laboral, esta tasa ha tendido a aumentar en los últimos cuatro años, y afecta a una tercera parte de los niños y adolescentes (el 34,8 %). Además, **el porcentaje de niños y adolescentes con privación material extrema se ha mantenido por encima del 10 %.**

Tabla 7. Evolución de los indicadores de pobreza de la población de menos de dieciséis años en Cataluña (2013-2024)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Tasa de riesgo de pobreza	27,3	28,8	27,9	24,0	28,5	28,0	31,1	33,4	29,3	28	27,1	27,6
Tasa de riesgo de pobreza (tasa AROPE - objetivo UE 2030)	–	–	28,9	27,3	31,3	30,4	33,4	36,1	32,6	32,5	33,1	34,8
Población con privación material extrema (%)	8,2	8,7	11,1	6	6,8	8,9	8,6	10,3	10	11,6	10,9	10,8
Intensidad de riesgo de pobreza	34,6	37,5	45,1	37,4	36,2	32	34,7	45,7	36,5	35,7	31,8	33,8

Fuente. Encuesta de condiciones de vida, Idescat.

Nota. La intensidad del riesgo de pobreza muestra la distancia entre la mediana de los ingresos equivalentes (o por unidad de consumo) de la población en riesgo de pobreza y el umbral de pobreza. Indica si las personas tienden a acercarse o a distanciarse del umbral. Este indicador se expresa en términos porcentuales respecto al umbral.

Con carácter general, los adolescentes tienden a presentar tasas de riesgo de pobreza ligeramente más elevadas que los niños.

De acuerdo con los datos de la Encuesta de condiciones de vida para el conjunto del Estado, en la última década, el riesgo de pobreza infantil ha tendido a situarse en torno al 30 % en el caso de los niños menores de seis años, mientras que en el caso de los adolescentes de doce o más años este riesgo se sitúa en torno al 35 %. Sin embargo, este comportamiento no se mantiene constante a lo largo de los años (tabla 8).

Tabla 8. Evolución del riesgo de pobreza infantil (tasa AROPE) por grupos de edad en España (2015-2024)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
< 6 años	28,5	28,9	28,4	28,2	30,3	34,3	32,0	31,3	34,1	34,4
6-11 años	33,2	34,0	33,2	31,1	30,2	31,0	33,3	31,0	32,0	34,7
12-17 años	41,2	38,7	34,2	32,2	32,6	29,5	34,7	34,1	37,2	34,7

Fuente. Encuesta de condiciones de vida, Oficina Europea de Estadística (Eurostat).

Acceso a prestaciones sociales

Se está reduciendo el número de niños beneficiarios de la RGC y también la cobertura de esta prestación en relación con las situaciones de pobreza: cuatro quintas partes de los niños en situación de pobreza extrema no son beneficiarios.

Después de años de crecimiento, a partir de 2021 se inició una tendencia hacia la reducción del número de beneficiarios de la RGC en general, así como de los beneficiarios menores de edad. En el periodo 2021-2024, el número de niños beneficiarios de esta prestación pasó de 44.129 a 30.781, un 30,2 % menos (tabla 9).

Esta reducción se explica por la mejora de la situación económica después de la pandemia y por la creación, en 2020, del ingreso mínimo vital (IMV), de ámbito estatal. Esta tendencia se ha mantenido pese al incremento del IRSC a partir de la aprobación de la Ley 2/2023, de 16 de marzo, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para 2023, que elevó el umbral de renta para acceder a la RGC.

Tabla 9. Evolución del número de beneficiarios de la RGC (2017-2024)

	2017 (dic.)	2018 (dic.)	2019 (dic.)	2020 (dic.)	2021 (dic.)	2022 (dic.)	2023 (sept.)	2023 (dic.)	2024 (sept.)
Destinatarios	67.920	68.163	75.839	101.820	123.152	117.506	112.623	108.832	95.557
Beneficiarios menores de edad	23.979	25.643	29.025	37.899	44.129	40.331	37.954	36.380	30.781
Importe pagado en concepto de prestación al colectivo de familias activables laboralmente	74,2 M€ (sept.-dic.)	240,5 M€ (ene.-dic.)	267,5 M€ (ene.-dic.)	335,2 M€ (ene.-dic.)	429,3 M€ (ene.-dic.)	421,9 M€ (ene.-dic.)	314,1M€ (ene.-sept.)	415,7M€ (ene.-dic.)	302,7M€ (ene.-sept.)

Fuente. Dirección General de Prestaciones Sociales.

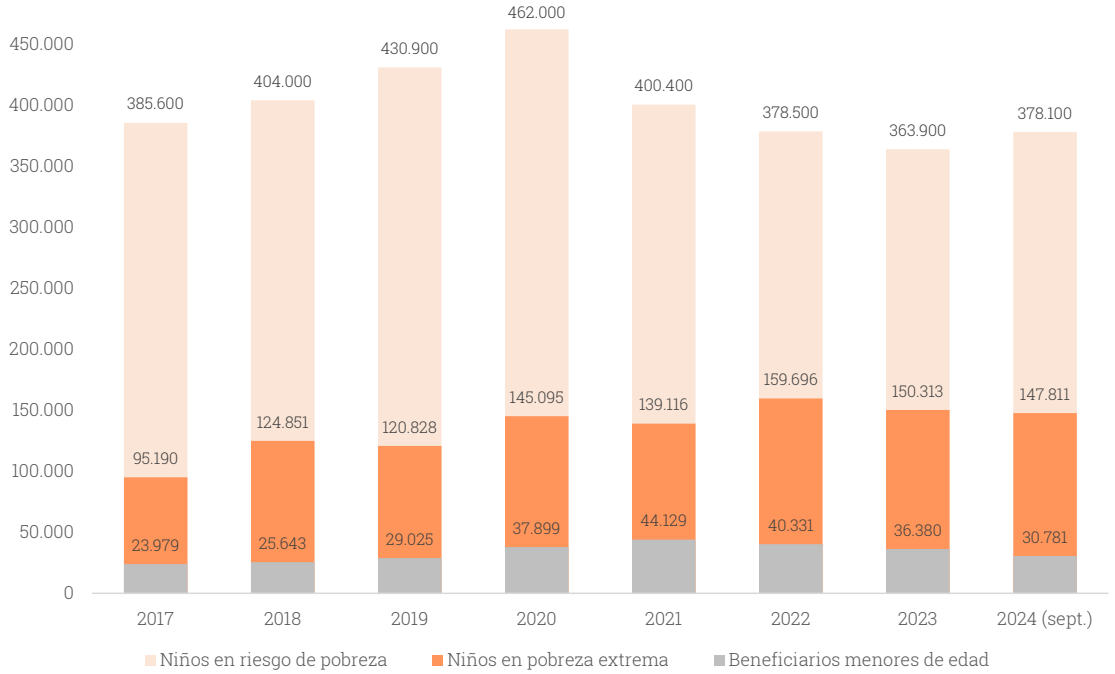
Nota. Los datos de 2022 incluyen a las familias que perciben la prestación de la RGC del colectivo de personas activables laboralmente.

También se han tenido en cuenta los destinatarios y el número de beneficiarios menores de edad en fechas 30 de septiembre de 2023 y 2024.

En relación con la creación del IMV, conviene poner de manifiesto que cada vez hay más niños que son beneficiarios, con 97.503 en 2024. Solo durante el año 2024, los niños beneficiarios del IMV aumentaron más del 30 %.

La reducción del número de beneficiarios de la RGC ha provocado que su cobertura de los niños en situación de pobreza extrema haya decrecido: ha pasado del 31,7 % de 2021 al 20,8 % de 2024 (gráfico 7). Si tomamos como referencia el riesgo de pobreza entre los niños, la cobertura ha bajado del 11,0 al 8,1 % en este mismo periodo.

Gráfico 7. Evolución de la cobertura de la RGC en niños (2017-2024)



	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Beneficiarios menores de edad	23.979	25.643	29.025	37.899	44.129	40.331	36.380	30.781
Niños en pobreza extrema	95.190	124.851	120.828	145.095	139.116	159.696	150.313	147.811
Niños en riesgo de pobreza	385.600	404.000	430.900	462.000	400.400	378.500	363.900	378.100
Total de niños	1.399.850	1.402.825	1.404.978	1.408.685	1.391.156	1.376.689	1.379.019	1.368.621
Cobertura de la pobreza extrema (%)	25,2	20,5	24,0	26,1	31,7	25,3	24,2	20,8
Cobertura del riesgo de pobreza (%)	6,2	6,3	6,7	8,2	11,0	10,7	10,0	8,1
Cobertura del total de niños (%)	1,7	1,8	2,1	2,7	3,2	2,9	2,6	2,2

Fuente. Dirección General de Prestaciones Sociales e Idescat.

Si tomamos como referencia a los beneficiarios del IMV y de la RGC, **la cobertura se incrementa hasta el 86,8 % de los niños en situación de pobreza extrema y hasta el 33,9 % de los niños en riesgo de pobreza. Cerca del 15 % de los niños en situación de pobreza extrema no tienen acceso ni a la RGC ni al IMV.**

Tabla 10. Evolución de los beneficiarios del IMV (2023-2025)

	Enero 2023	Diciembre 2023	Enero 2024	Diciembre 2024	Febrero 2025
Destinatarios	36.469	50.626	51.063	65.764	67.238
Beneficiarios	105.611	161.263	163.103	214.899	220.275
Beneficiarios menores de edad	–	–	74.748	97.503	100.236
Hogares con CAPI	–	–	35.907	48.515	49.117
Menores con CAPI	–	–	74.812	101.366	100.637

Fuente. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.
Nota. CAPI corresponde a complemento de ayuda para la infancia.

Además, un total de 49.117 hogares recibían el CAPI en febrero de 2025, que es un complemento de ayuda a la infancia para combatir la pobreza infantil que oscila entre los 57,50 y los 115 euros en función de la edad. Pueden recibir esta ayuda las familias que perciban el IMV o también las que, a pesar de no percibirlo, cumplen los criterios de renta establecidos. Los niños beneficiarios del CAPI son 100.637, aunque hay cerca de 400.000 en riesgo de pobreza y cerca de 150.000 en situación de privación material extrema.

La cobertura de la RGC es ligeramente superior en niños que en adultos.

El 2,2 % de los niños son beneficiarios de la prestación de la RGC, mientras que en el caso de los adultos (de dieciocho a sesenta y cuatro años) esta proporción es del 1,2.

Tabla 11. Evolución del número de beneficiarios de la RGC por edad (2021-2024)

	2021	2022	2023	2024
Beneficiarios menores de edad	44.129	40.331	36.380	30.781
Destinatarios adultos	79.023	77.175	72.429	64.776
Destinatarios	123.152	117.506	108.809	95.557
	2021	2022	2023	2024
Cobertura de niños en riesgo de pobreza (%)	11,0	10,7	10,0	8,1
Cobertura de niños (total) (%)	3,2	2,9	2,6	2,2
Cobertura de adultos en riesgo de pobreza (%)	8,2	8,0	8,1	7,7
Cobertura de adultos (total) (%)	1,5	1,5	1,4	1,2

Fuente. Dirección General de Prestaciones Sociales e Idescat.

La ayuda del CAPI es más elevada en el caso de los niños más pequeños que en el caso de los niños mayores y los adolescentes (en menores de tres años, es de 115 euros; en niños de entre tres y seis años, de 80,50 euros, y en niños y adolescentes de entre seis y diecisiete años, de 57,50 euros). **En cuanto a la cobertura del CAPI, los menores de tres años suelen recibir menos este complemento (un 4,5 % del total) que los niños de entre tres y cinco años (8,7 %).**

Taula 12. Beneficiarios del CAPI (2025)

	Total	0-2 años	3-5 años	6-17 años
Beneficiarios	100.637	7.839	16.783	76.015
Porcentaje sobre el total de niños y adolescentes	7,4	4,5	8,7	7,6

Fuente. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

Atención de las situaciones de emergencia residencial de familias con niños

Aunque la exclusión residencial es un problema grave para todos, tiene más impacto en los niños que en los adultos, ya que afecta a una etapa clave de su desarrollo personal.

Uno de los principales factores de vulnerabilidad social entre los niños es la exclusión residencial. Vivir en una vivienda que no tiene las condiciones mínimas de habitabilidad, vivir sin suministros básicos, compartir una habitación con toda la familia, en muchos casos sin poder cocinar, compartir un domicilio con otros adultos que no son familiares, no tener vivienda o estar en riesgo de perderla son situaciones determinantes para entender la calidad de las condiciones materiales de vida de los niños, su bienestar subjetivo y las oportunidades de alcanzar el máximo desarrollo posible. La exclusión residencial tiene un impacto directo en la salud mental de los niños y sus familias, sus condiciones de educabilidad, sus trayectorias escolares y la capacidad de establecer y mantener relaciones normalizadas con otros niños, entre otros.

Si bien la exclusión residencial afecta a todo el ciclo vital de los niños, el impacto varía en función de la edad. En la primera infancia, dicho impacto está más condicionado por el efecto en la capacidad de los progenitores de desarrollar sus tareas de cuidado. En cambio, en la adolescencia, que es una etapa clave para la configuración de la propia identidad, hay necesidades más relacionadas con la disponibilidad de espacio y la preservación de la intimidad.

Además, **es necesario tener presente la situación particularmente vulnerable de las familias con niños a cargo que tienen alguna discapacidad reconocida, enfermedad incapacitante o trastorno conductual o del neurodesarrollo. Para estas familias, las condiciones materiales de la vivienda pueden ser factores que afecten a los derechos de los niños o adolescentes que viven en ella.** Es el caso de viviendas en malas condiciones o no adaptadas a personas con movilidad reducida.

El hecho de que la exclusión residencial tenga más impacto en los niños hace que la ausencia de una política sólida de vivienda social tenga efectos más extremos en este colectivo.

No hay protocolos de atención especial de las situaciones de exclusión residencial y de pérdida de la vivienda de las familias con niños a cargo.

En 2023, el número de desahucios en Cataluña continuó disminuyendo, tanto en el caso de ejecuciones hipotecarias como en el de lanzamientos por impago de alquiler, con una reducción del 16,6 % respecto al año anterior. Sin embargo, esta tendencia pareció detenerse durante el primer semestre de 2024 (tabla 13).

Tabla 13. Lanzamientos practicados por los juzgados de primera instancia en Cataluña (2020-2024)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2022 (1.er y 2.º trim.)	2023 (1.er y 2.º trim.)	2024 (1.er y 2.º trim.)
Total	**13.941**	**12.446**	**5.737**	**9.398**	**8.574**	**7.148**	**4.824**	**3.989**	**3.961**
Ejecuciones hipotecarias	3.778	2.618	1.069	1.766	1.567	1.264	837	714	605
Lanzamientos por impago de alquiler	8.877	8.427	4.211	6.729	6.160	5.158	3.511	2.861	2.967
Otros	1.286	1.401	457	903	847	726	476	414	389

Fuente. Consejo General del Poder Judicial.

Nota. Los datos de lanzamientos se refieren a viviendas, pero también a otros arrendamientos urbanos (solares, locales, etc.).

Al mismo tiempo, **se sigue desahuciando a familias con niños a cargo que no reciben una atención adecuada a sus necesidades**. El caso más paradigmático es la derivación temporal de las familias con niños a cargo a pensiones, centros de acogida municipales u otros recursos residenciales de estancia limitada mientras esperan una vivienda social, ya que estos espacios no tienen las condiciones adecuadas para garantizar el desarrollo de los niños.

La derivación a habitaciones pequeñas sin servicios básicos y sin áreas adecuadas para estudiar, hacer deberes o relajarse, o a habitaciones colectivas, donde viven otras personas socialmente vulnerables sin hogar y sin vínculo alguno con la familia, es una medida inadecuada para atender las necesidades residenciales de un niño, y contradice su interés superior.

Las medidas orientadas a evitar la pérdida de la vivienda aumentan, pero todavía tienen un impacto reducido en relación con el volumen de desahucios. En 2023, Ofideute promovió 1.442 soluciones pactadas entre inquilino y propietario para evitar la pérdida de la vivienda a las personas que vivían en ella. Cabe añadir que la obligación de los grandes tenedores de vivienda de ofrecer una propuesta de alquiler social a personas en situación de vulnerabilidad afectadas por la pérdida de la vivienda, prevista en la Ley 24/2015, de 29 de julio, y posteriores, fue declarada nula por el Tribunal Constitucional en octubre de 2024.

El reglamento de la Agencia de la Vivienda de Cataluña prevé una protección especial y específica de los niños que forman parte de familias en riesgo de exclusión residencial, como, por ejemplo, buscar la solución de vivienda o alojamiento más adecuada para familias con niños en estas situaciones (art. 11.4). Sin embargo, **esta protección especial no se traslada en la creación de protocolos para atender las situaciones de desahucio una vez se producen.**

En 2024 se redujo el número de unidades familiares atendidas por las mesas de emergencia, pero aumentaron las unidades de convivencia con resolución favorable pendientes de asignación de una vivienda.

Las mesas de emergencia actualmente no tienen capacidad suficiente para atender el incremento de las situaciones de emergencia. **En septiembre de 2024, 989 unidades de convivencia pendientes de asignación de vivienda ya tenían una resolución favorable de la mesa de emergencias de la Agencia de la Vivienda de Cataluña, 673 en el caso de la mesa de la ciudad de Barcelona** (tablas 14 y 15). Cabría añadir, aquí, un millar adicional de unidades de convivencia atendidas por otros municipios con mesa propia. Cerca de dos terceras partes de estas unidades de convivencia tienen niños a cargo.

Tabla 14. Evolución del número de expedientes o de unidades de convivencia (UC) con niños con resolución favorable de la mesa de emergencias pendientes de asignación de vivienda en Cataluña (2018-2024)

Total	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (sept.)	2023	2024 (sept.)
UC (total) atendidas (diciembre)	2.499	1.975	1.086	2.334	2.046	1.376	1.893	993
Resoluciones favorables (total)	1.182	902	473	880	835	620	867	436
Número de UC (total) con resolución favorable y vivienda asignada	645	536	450	493	639	442	618	349
Número de UC (total) con resolución favorable pendientes de asignación de vivienda	–	–	–	–	–	908	870	989
Con niños	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023 (sept.)**	**2023**	**2024 (sept.)**
UC (total) atendidas (diciembre)	–	–	732	1.472	1.277	794	1.067	–
Resoluciones favorables (total)	807	611	340	574	403	404	540	–
Número de UC (total) con resolución favorable y vivienda asignada	417	359	308	316	317	295	422	–
Número de UC (total) con resolución favorable pendientes de asignación de vivienda	–	–	–	597	467	516	460	–

Fuente. Agencia de la Vivienda de Cataluña.

Tabla 15. Evolución del número de casos atendidos por la Mesa de Valoración para la adjudicación de viviendas por emergencia social en Barcelona ciudad (2019-2024)

Total	2019	2020	2021	2022	2023 (sept.)	2023	2024 (sept.)
Solicitudes presentadas de UC (año)	486	210	450	403	306	368	222
Resoluciones favorables de UC (año)	579	313	615	584	400	482	306
Número de UC con resolución favorable y vivienda asignada (año)	202	153	228	263	153	190	141
Número de UC con resolución favorable pendientes de asignación de vivienda (año)	377	160	387	321	247	292	165
Número de UC con resolución favorable pendientes de asignación de vivienda (total)	599	567	669	695	720	701	673
Con niños	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023 (sept.)**	**2023**	**2024 (sept.)**
Solicitudes presentadas de UC con niños (año)	305	136	273	248	187	223	143
Resoluciones favorables de UC con niños (año)	335	196	369	356	254	301	188
Número de UC con niños con resolución favorable y vivienda asignada (año)	106	93	142	151	98	119	83
Número de UC con niños con resolución favorable pendientes de asignación de vivienda (año)	229	103	27	205	156	182	105
Número de UC con niños con resolución favorable pendientes de asignación de vivienda (total)	449	437	501	516	526	508	496

Fuente. Consorcio de la Vivienda de Barcelona.

El tiempo medio de adjudicación de una vivienda social es más largo en el caso de las familias con niños a cargo.

El retraso en la adjudicación de una vivienda social acentúa el impacto que tienen las situaciones de exclusión residencial en el bienestar de las personas en general y de los niños en particular, y fomenta, aunque sea indirectamente, su victimización secundaria. El hecho de que el recurso residencial asignado en caso de pérdida de vivienda sea provisional también prolonga el sufrimiento emocional y la vulneración de los derechos de los niños.

En cuanto a los casos presentados a la Mesa de emergencias de Cataluña, en septiembre de 2024 el tiempo medio transcurrido entre el registro y la resolución favorable era de 169 días (casi seis meses). Por otra parte, el intervalo de tiempo entre la resolución y la adjudicación era, de media, de 300 días (cerca de diez meses). En relación con el año 2023, el tiempo total de adjudicación de una vivienda desde la fecha de registro se ha

acortado poco más de dos meses, puesto que ha pasado de 18 a 15,7 meses (tabla 16). Sin embargo, cabe mencionar que en un 20,4 % de los casos la adjudicación se produce pasados más de dos años (tabla 17).

La falta de vivienda social y la dificultad para encontrar una que sea adecuada en términos de localización y características son algunos de los principales problemas para poder hacer efectivo un realojamiento rápido. La Agencia de la Vivienda de Cataluña informa de que esta dilación también se debe a la dificultad de recopilar toda la documentación económica, jurídica y sobre todo social necesaria para llevar el caso a la comisión de valoración. Los servicios sociales son a menudo los encargados de recoger y trasladar esta documentación.

Tabla 16. Tiempo medio de espera para una vivienda social en la Mesa de emergencias de Cataluña, en días (2023, 2024)

	2023	2024 (sept.)
Tiempo medio entre la fecha de registro y la resolución favorable de la mesa	161	169
Tiempo medio entre la fecha de resolución favorable de la mesa y la adjudicación de una vivienda social	378	300

Fuente. Agencia de la Vivienda de Cataluña.
Nota. Esta tabla se basa en los casos asignados a una vivienda social durante el año 2024: 441 en total (consulta de datos del 2 de septiembre de 2024). La fecha de registro corresponde a la fecha en la que se solicita la valoración a la mesa de emergencias, la fecha de resolución es la fecha en la que la mesa resuelve favorablemente la situación de emergencia y la fecha de adjudicación es la fecha en la que se asigna la vivienda social.

El plazo de resolución y adjudicación de una vivienda social es más largo en el caso de las unidades familiares con niños a cargo, en parte por la dificultad de encontrar una vivienda que se ajuste a las características de la unidad. En concreto, el tiempo medio entre la fecha de registro y la fecha de adjudicación es de un año en el caso de las unidades sin niños, y de diecisiete meses en el caso de las familias con niños a cargo. En total, durante los meses de enero a septiembre de 2024 se han asignado viviendas a 311 unidades, en las que había 632 niños.

Tabla 17. Tiempo medio de espera por una vivienda social en la Mesa de emergencias de Cataluña en función del tipo de unidad (2024)

Tiempo de resolución (registro-resolución)	Menos de tres meses	Menos de seis meses	Menos de un año	Menos de dos años	Más de dos años	Total general	Tiempo medio
Unidades con menores	123	112	49	16	11	311	–
Unidades sin menores	50	51	17	12		130	–
Total	**173**	**163**	**66**	**28**	**11**	**441**	**–**
Unidades con menores	39,5	36,0	15,8	5,1	3,5	100,0	176,5
Unidades sin menores	38,5	39,2	13,1	9,2	0,0	100,0	152,2
Total	**39,2**	**37,0**	**15,0**	**6,3**	**2,5**	**100,0**	**169,3**
Tiempo de adjudicación (registro-adjudicación)	Menos de tres meses	Menos de seis meses	Menos de un año	Menos de dos años	Más de dos años	Total general	Tiempo medio
Unidades con menores	25	81	73	58	74	311	–
Unidades sin menores	12	33	44	25	16	130	–
Total	**37**	**114**	**117**	**83**	**90**	**441**	**–**
Unidades con menores	8,0	26,0	23,5	18,6	23,8	100,0	516,4
Unidades sin menores	9,2	25,4	33,8	19,2	12,3	100,0	357,4
Total	**8,4**	**25,9**	**26,5**	**18,8**	**20,4**	**100,0**	**469,5**
Tiempo de expediente (registro-cierre)	Menos de tres meses	Menos de seis meses	Menos de un año	Menos de dos años	Más de dos años	Total general	Tiempo medio
Unidades con menores	3	40	95	80	93	311	–
Unidades sin menores	1	22	46	39	22	130	–
Total	4	62	141	119	115	441	–
Unidades con menores	1,0	12,9	30,5	25,7	29,9	100,0	618,0
Unidades sin menores	0,8	16,9	35,4	30,0	16,9	100,0	460,2
Total	0,9	14,1	32,0	27,0	26,1	100,0	571,5

Fuente. Elaboración propia a partir de datos de la Agencia de la Vivienda de Cataluña.

Continúa la reducción del número de niños que residen en asentamientos en la ciudad de Barcelona.

En 2024, en la ciudad de Barcelona había 7 asentamientos en los que residían 18 niños, la cifra más baja de los últimos años. En 2018, por ejemplo, el número de niños en asentamientos en la ciudad de Barcelona era de 94, cinco veces más que en la actualidad (tabla 18).

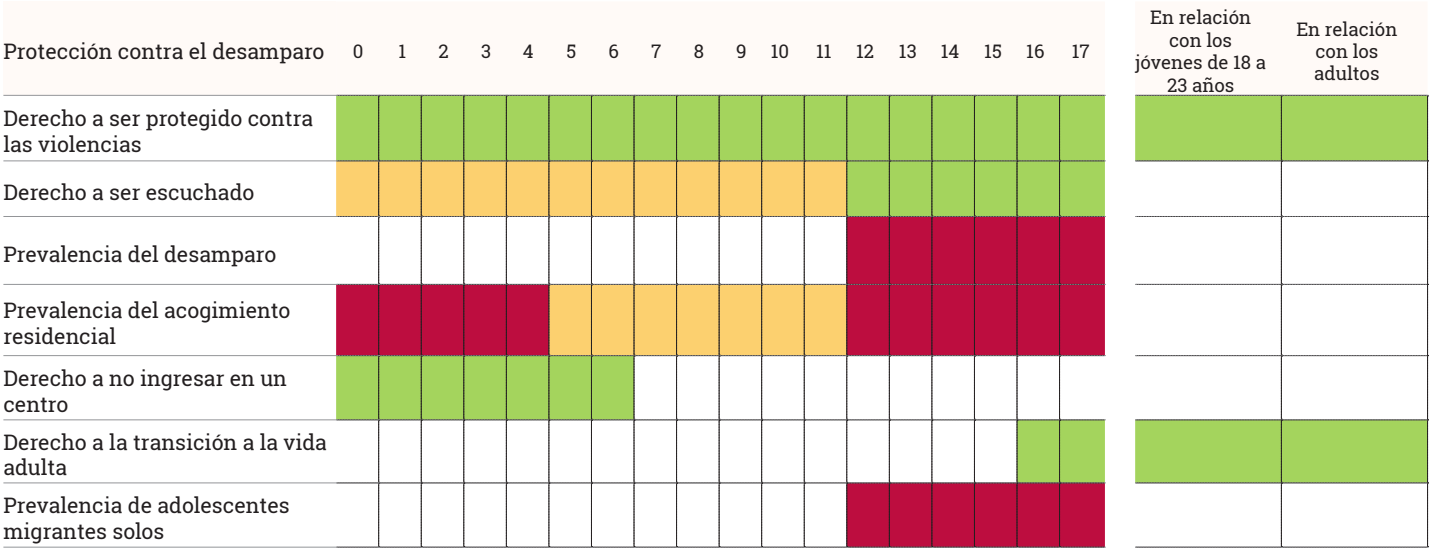
A pesar de la atención social prestada por el Servicio de Intervención Social de Familias con Menores (SISFAM) y las garantías de escolarización y seguimiento médico pediátrico, la institución del Síndic de Greuges recuerda la importancia de llevar a cabo las actuaciones necesarias para garantizar el realojamiento de todas las familias que viven en asentamientos.

Tabla 18. Evolución del número de asentamientos de la ciudad de Barcelona y de los niños que residen en ellos (2017-2024)

	2017 (mayo)	2018 (oct.)	2019 (oct.)	2021 (feb.)	2022 (abr.)	2023 (jul.)	2024 (abr.)
Número de asentamientos	62	89	78	81	78	77	71
Número de asentamientos con niños	–	–	–	–	11	8	7
Número de personas	419	524	416	409	327	260	260
Número de niños	72	94	63	59	40	20	18

Fuente. Ayuntamiento de Barcelona.

2.3. Protección contra el desamparo



Nota. Los colores indican el nivel de cobertura o garantía de los derechos y oportunidades en las diferentes edades (de 0 a 17 años). El color verde indica un nivel elevado de cobertura o garantía; el amarillo, un nivel medio, y el rojo, un nivel bajo. Las dos últimas columnas muestran el nivel de cobertura o garantía de derechos en relación con los jóvenes de 18 a 23 años y los adultos. En este caso, el color verde significa que el nivel de cobertura o garantía para el grupo de 0 a 17 años es más elevado que para la población de 18 a 23 años o que para los adultos, según corresponda.

2.3.1. Reconocimiento del derecho

> El ordenamiento jurídico protege a los niños contra el maltrato y otras formas de violencia, como un derecho propio, sin limitaciones ni condicionantes de edad.

La CDN reconoce que los niños tienen derecho a ser protegidos frente a todas las formas de violencia (art. 19), y también que, si un niño está temporal o permanentemente privado de su entorno familiar, o si se considera que no puede continuar en él, tiene derecho a recibir la protección y la ayuda especiales del Estado (art. 20).

En Cataluña, la LDOIA y el Decreto 63/2022, de 5 de abril, de los derechos y deberes de los niños y los adolescentes en el sistema de protección, y del procedimiento y las medidas de protección a la infancia y la adolescencia, desarrollan estas previsiones y regulan los derechos y deberes de los niños y adolescentes en el sistema de protección, el procedimiento y las medidas de protección. **No hacen ningún tratamiento diferencial en función de la edad, más allá del derecho a recibir la información en función de la edad y el grado de madurez, así como del derecho a acceder a medidas de transición a la vida adulta y a la autonomía personal en el caso de los adolescentes mayores de dieciséis años que lo soliciten.**

En el ámbito estatal, la Ley orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, estableció una nueva regulación de los centros de protección específicos de menores de edad con problemas de conducta con la previsión de que el ingreso quede sometido a control judicial, y reconoció el derecho a solicitar asistencia legal y el nombramiento de un defensor judicial. Igualmente, la Ley orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y a la adolescencia frente a la violencia (LOPIVI), desarrolla el derecho de los niños a ser protegidos de la violencia en todos los ámbitos de su vida, y establece obligaciones específicas para hacerlo efectivo. Ninguna de estas leyes prevé un tratamiento específico en función de la edad.

2.3.2. Capacidad de agencia

La normativa no reconoce a los niños y adolescentes una capacidad específica de decisión en el ámbito de la protección, más allá del derecho a ser escuchados y que su opinión sea tenida en cuenta en las decisiones que les afectan, especialmente a partir de los doce años.

El derecho a ser escuchado está estrechamente vinculado al derecho de los niños y adolescentes a ser protegidos de la violencia, dado que escucharles es imprescindible para detectar las situaciones de violencia, investigarlas y adoptar, si es necesario, medidas de protección.

El Comité de los Derechos del Niño (CRC, su sigla en inglés), a través de la observación general número 13 (2011) sobre el derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia, destaca que **los niños tienen derecho a ser escuchados desde pequeños, cuando son particularmente vulnerables a la violencia. Además, remarca que se les debe alentar a expresar sus opiniones y tenerlas en cuenta en cada etapa del proceso de protección.**

La LDOIA, al regular el procedimiento de desamparo, reconoce de forma expresa el derecho de los adolescentes –y de los niños si tienen conocimiento suficiente– a recibir información sobre su situación y a participar en el proceso de estudio de su caso y en la elaboración de la propuesta de medida (art. 117.1). En este sentido, reconoce la obligación de los equipos técnicos de escucharlos durante el proceso de estudio (art. 106.4). También reconoce el derecho de los adolescentes a que se les notifiquen las resoluciones que declaran su desamparo (art. 108), la posibilidad de impugnar esta resolución mediante el nombramiento de un defensor judicial (arts. 113 y 123.3) y el consentimiento del adolescente para formalizar la constitución del acogimiento familiar (art. 128).

Por su parte, el Decreto 63/2022, de 5 de abril, amplía los supuestos en los que se prevé de forma expresa escuchar a los niños o adolescentes, y prevé que se consulte a los adolescentes –y a los niños si tienen suficiente conocimiento– en la evaluación de la

situación y en la formulación del plan de intervención que deben elaborar los servicios sociales básicos en las situaciones de riesgo (art. 58.4), que se les escuche antes de acordar una medida cautelar dentro del procedimiento de desamparo (art. 73.3) y que se incluyan el resultado de la escucha de los adolescentes y sus manifestaciones como un anexo al informe propuesta del equipo técnico dentro del procedimiento de desamparo (arts. 83 y 84). También prevé que los adolescentes firmen el compromiso socioeducativo (art. 62.3).

Se reconoce así, con carácter general, el derecho de los adolescentes –y de los niños si tienen suficiente conocimiento– a recibir información y a ser escuchados en las diferentes fases del sistema de protección.

No obstante, **se reconoce solo a los adolescentes (menores de edad de más de doce años) el derecho a recibir la notificación de la resolución de desamparo y la posibilidad de impugnar esta declaración, previo nombramiento de un defensor judicial por parte de la entidad que declara el desamparo.** También se requiere solo a los adolescentes el consentimiento para formalizar el acogimiento.

El análisis de las quejas recibidas en la institución evidencia que en la práctica la opinión de los niños y adolescentes se tiene poco en cuenta en la adopción de las medidas de protección y en las decisiones posteriores en el ejercicio de la tutela.

Los informes técnicos incluyen el estudio de la situación familiar, las intervenciones efectuadas y la valoración de la capacidad parental de los progenitores, pero con muy poca frecuencia explicitan cómo se ha informado al niño o al adolescente de la situación, cómo se le escucha, qué opinión expresa y cómo se ponderan sus manifestaciones. De igual modo, las resoluciones administrativas tampoco explicitan la voluntad expresada por el niño o adolescente ni cómo se tiene en cuenta en la decisión que se adopta, sin perjuicio del carácter confidencial de sus manifestaciones o verbalizaciones (art. 84 del Decreto 63/2022, de 5 de abril).

En otras decisiones que se adoptan una vez declarado el desamparo tampoco se constata que se escuche al niño o al adolescente tutelado por la Administración ni se tenga realmente en cuenta su opinión. Los traslados de centro, los cambios de municipio y escuela o las visitas y comunicaciones con la familia o antiguos acogedores son decisiones que tienen un impacto muy significativo en el bienestar de los niños y adolescentes y en las que prevalecen a menudo la disponibilidad de recursos y criterios organizativos.

Por otro lado, **en las visitas a centros se observa que en ocasiones el contacto de los niños y adolescentes con el EAIA, que es el equipo que formula las propuestas técnicas, es desigual y la frecuencia de las comunicaciones varía en función de cada equipo.**

El derecho a ser escuchado no se limita a los adolescentes (mayores de doce años), sino que las opiniones de los niños deben tenerse en cuenta según su edad y madurez, también las de los niños más pequeños.

Los niños más pequeños también tienen derecho a que se les escuche y se tenga en cuenta su opinión, y esto hace necesario evaluar individualmente la capacidad del niño para formarse una opinión autónoma, siempre que sea posible.

En este sentido, el CRC ha señalado en la observación general número 12 (2009), sobre el derecho del niño a ser escuchado, que la CDN no impone ningún límite de edad para el derecho de los niños a expresar su opinión, y disuade a los Estados miembros de introducir límites de edad, tanto de derecho como de hecho, que puedan limitar el derecho de los niños a ser escuchados en todos los asuntos que les afectan.

La misma observación señala que para garantizar plenamente este derecho es necesario reconocer formas verbales de comunicación, incluidos el juego, el lenguaje corporal, las expresiones faciales, el dibujo y la pintura, a través de los cuales los niños muy pequeños pueden mostrar sus elecciones y preferencias.

Sin embargo, en la práctica, los niños más pequeños son los que ven más vulnerados sus derechos y los que tienen más dificultades para que se tengan en cuenta sus necesidades, más allá de la protección inmediata. Esto afecta especialmente a su derecho a tener un recurso adecuado a sus necesidades y a mantener la estabilidad en los recursos y los vínculos positivos que hayan establecido.

Los niños adoptados tienen derecho a conocer sus orígenes biológicos, en función de su edad y capacidad, a través de sus representantes legales. Sin embargo, las acciones para conocer la identidad de los progenitores biológicos solo están previstas a partir de la mayoría de edad.

Los niños y adolescentes tienen derecho a conocer su origen genético, a sus padres y madres biológicos y a sus parientes biológicos (art. 30.2 de la LDOIA). Tan pronto como el niño tenga suficiente madurez o, en cualquier caso, cuando cumpla los doce años, los adoptantes deben hacerle saber que lo adoptaron, salvo que esta información sea contraria al interés superior del niño o adolescente (art. 235-50, libro II, del Código Civil de Cataluña).

Por lo que respecta al acceso a los datos sobre sus orígenes y sus parientes biológicos, este derecho puede ejercerse a partir de la mayoría de edad (art. 117.3 de la LDOIA y Decreto 169/2015, de 21 de julio) o durante la minoría de edad mediante representantes legales (art. 180 del Código Civil español). En cualquier caso, la persona adoptada puede ejercer las acciones para averiguar la identidad de sus progenitores biológicos una vez haya alcanzado la mayoría de edad o se haya emancipado (art. 235-49, libro II, del Código Civil de Cataluña).

2.3.3. Garantía efectiva del derecho

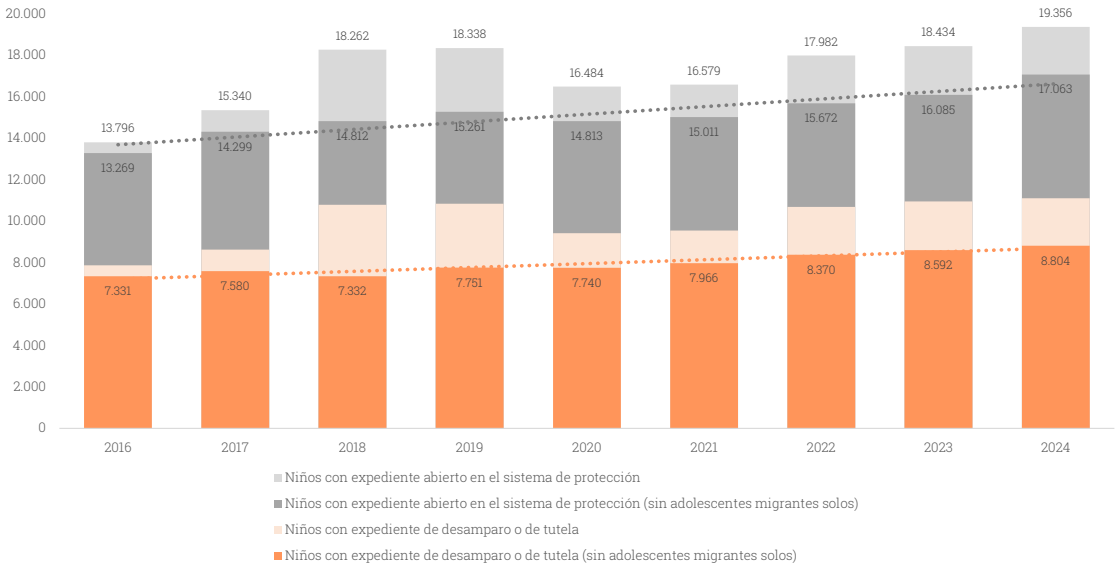
Prevalencia del desamparo

Aumenta el número de niños y adolescentes en situación de desamparo.

En Cataluña hay más de 11.000 niños y adolescentes con expediente abierto de desamparo o tutela. La prevalencia de los expedientes de desamparo y tutela sobre la población infantil en Cataluña en el año 2024 era de 8,1 por cada 1.000 niños y adolescentes (6,4 si no se contabilizan los adolescentes migrantes solos).

Esta prevalencia está aumentando en los últimos años, no solo por el impacto de la llegada de adolescentes migrantes sin referentes familiares en Cataluña. Sin contabilizar a estos adolescentes migrantes solos, **en el año 2024 había 8.804 niños y adolescentes con expediente de desamparo o de tutela, un 20,1 % más que en el año 2016.** Durante este periodo, la prevalencia de estas situaciones sobre el conjunto de la población también ha aumentado, de 5,6 niños y adolescentes con expediente de desamparo o de tutela por cada 1.000 en 2016 a 8,1 por cada 1.000 en 2024 (gráfico 8).

Gráfico 8. Evolución de los niños y adolescentes con expediente abierto en el sistema de protección y con expediente de desamparo o tutela (2016-2024)



	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Niños con expediente abierto en el sistema de protección	13.796	15.340	18.262	18.338	16.484	16.579	17.982	18.434	19.356
Niños con expediente abierto en el sistema de protección (sin adolescentes migrantes solos)	13.269	14.299	14.812	15.261	14.813	15.011	15.672	16.085	17.063
Niños con expediente abierto en el sistema de protección por cada 1.000 niños	9,9	11,0	13,0	13,1	11,7	11,9	13,1	13,4	14,1
Niños con expediente abierto en el sistema de protección por cada 1.000 niños (sin adolescentes migrantes solos)	9,5	10,2	10,6	10,9	10,5	10,8	11,4	11,7	12,5
Niños con expediente de desamparo o de tutela	7.858	8.621	10.782	10.828	9.411	9.534	10.680	10.941	11.097
Niños con expediente de desamparo o de tutela (sin adolescentes migrantes solos)	7.331	7.580	7.332	7.751	7.740	7.966	8.370	8.592	8.804
Niños con expediente de desamparo o tutela por cada 1.000 niños	5,6	6,2	7,7	7,7	6,7	6,9	7,8	7,9	8,1
Niños con expediente de desamparo o tutela por cada 1.000 niños (sin adolescentes migrantes solos)	5,3	5,4	5,2	5,5	5,5	5,7	6,1	6,2	6,4
Adolescentes migrantes solos	527	1041	3.450	3.077	1.671	1.568	2.310	2.349	2.293

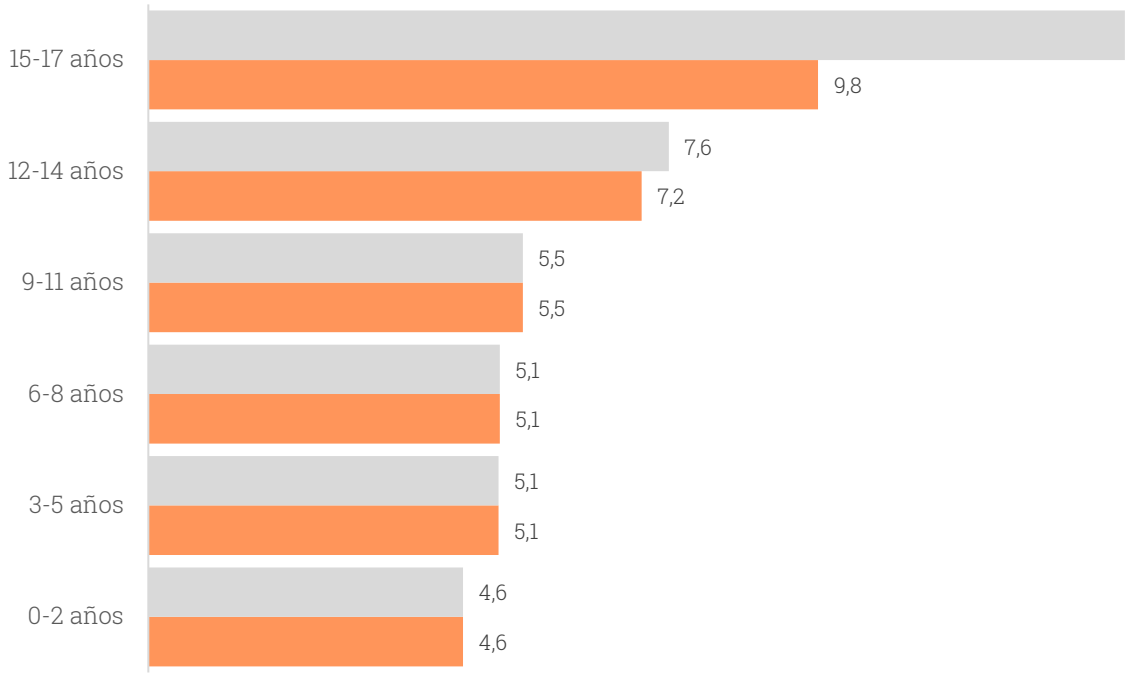
Fuente. Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia.

Desde esta perspectiva, **hay que tener presente que una parte muy significativa de los niños y adolescentes tutelados, el 55,7 % en 2023, está en esta situación de desamparo por la presencia de situaciones de negligencia,** desatención, situación persistente de riesgo grave que determine la privación de los elementos básicos para su desarrollo u otros factores que imposibiliten el cuidado o desarrollo integral del menor. La desatención de las necesidades básicas de los niños y adolescentes por parte de los progenitores puede corregirse con políticas de prevención más sólidas, capaces de garantizar el acompañamiento y los apoyos que cada familia necesita para superar esta situación.

La adolescencia está sobrerrepresentada en la estructura de edades de los niños y adolescentes atendidos por el sistema de protección en situación de desamparo.

El 61,6 % de los niños con expediente de desamparo o tutela tienen de doce a diecisiete años (51,6 % sin contabilizar a los adolescentes migrantes solos), mientras que el grupo de cero a cinco años solo representa el 16,1 % (20,2 % sin contabilizar a los adolescentes migrantes solos). **Si de cada 1.000 menores hay 8,1 que tienen un expediente de desamparo o tutela, en el caso de los niños de cero a cinco años esta proporción decrece hasta el 4,6, mientras que en el caso de los niños de quince a diecisiete años, asciende hasta el 17,8 (9,8 sin contabilizar a los adolescentes migrantes solos)** (gráfico 9 y tabla 19).

Gráfico 9. Niños y adolescentes con expediente de desamparo o tutela por cada 1.000 niños y adolescentes, en función de la edad, en Cataluña (2024)



Fuente. Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia.

Tabla 19. Evolución de los niños y adolescentes con expediente de desamparo o tutela, por edad, en Cataluña (2020-2024)

	Niños con expediente de desamparo o tutela (por cada 1.000 hab.)		Niños con expediente de desamparo o tutela (sin contabilizar adolescentes migrantes solos) (por cada 1.000 hab.)		Niños con expediente de desamparo o tutela (%)		Niños con expediente de desamparo o tutela (sin contabilizar adolescentes migrantes solos) (%)	
	2020	2024	2020	2024	2020	2024	2020	2024
0-2 años	4,2	4,6	4,2	4,6	8,7	7,1	10,6	9,0
3-5 años	**3,7**	**5,1**	**3,7**	**5,1**	**8,7**	**8,9**	**10,6**	**11,2**
6-8 años	4,3	5,1	4,3	5,1	10,7	10,4	13,0	13,2
9-11 años	4,8	5,5	4,8	5,5	13,2	11,9	16,1	15,0
12-14 años	6,6	7,6	6,3	7,2	17,8	18,0	20,7	21,5
15-17 años	15,8	17,8	9,2	9,8	40,8	43,6	29,0	30,1
Total	**6,7**	**8,1**	**5,5**	**6,4**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fuente. Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia.

La sobrerrepresentación de los adolescentes en el sistema de protección, en comparación con otros grupos de edad, se explica no solo por el impacto de la llegada de adolescentes migrantes solos, sino también por factores relacionados con la edad y las características de la adolescencia. Una de las causas de esta sobrerrepresentación es la mayor prevalencia de problemas de salud mental y de conductas disruptivas en esta etapa vital, así como una mayor dificultad de las familias para atender esta complejidad. A su vez, el hecho de que las familias tengan dificultades para revertir la falta de capacidades parentales y la concurrencia de los factores de riesgo que han originado el desamparo dificulta el retorno de los niños con la familia y alarga su estancia en el sistema de protección hasta la adolescencia.

A pesar de que hay más adolescentes en el sistema de protección, se producen menos declaraciones de desamparo a medida que aumenta la edad, sobre todo en los últimos años antes de la mayoría de edad. De hecho, muchos de los adolescentes del sistema están en situación de tutela desde que eran más pequeños.

A pesar de que el perfil mayoritario de los niños y adolescentes tutelados es un adolescente (56,5 %, sin contar a los adolescentes migrantes solos), solo el 22,5 % de las declaraciones de desamparo se hacen en esta etapa. Si bien el 32,5 % de los adolescentes tutelados tienen dieciséis y diecisiete años, solo el 8,6 % de las declaraciones de desamparo se hacen en estas edades (tabla 20 y gráfico 10).

Esta realidad se explica porque los adolescentes son menos vulnerables frente al maltrato que los niños más pequeños, pero también por la proximidad de la mayoría de edad. Cabe tener presente que la declaración de desamparo genera determinados derechos futuros relacionados con el acceso a las medidas de transición a la vida adulta y a la autonomía personal que ofrece la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia (DGAIA; actualmente, Dirección General de Prevención y Protección de la Infancia y la Adolescencia, DGPPIA). Además, a menudo resulta difícil intervenir en la etapa final de la minoría de edad. **La proximidad a la mayoría de edad es un condicionante del desamparo, especialmente en adolescentes con conductas disruptivas.**

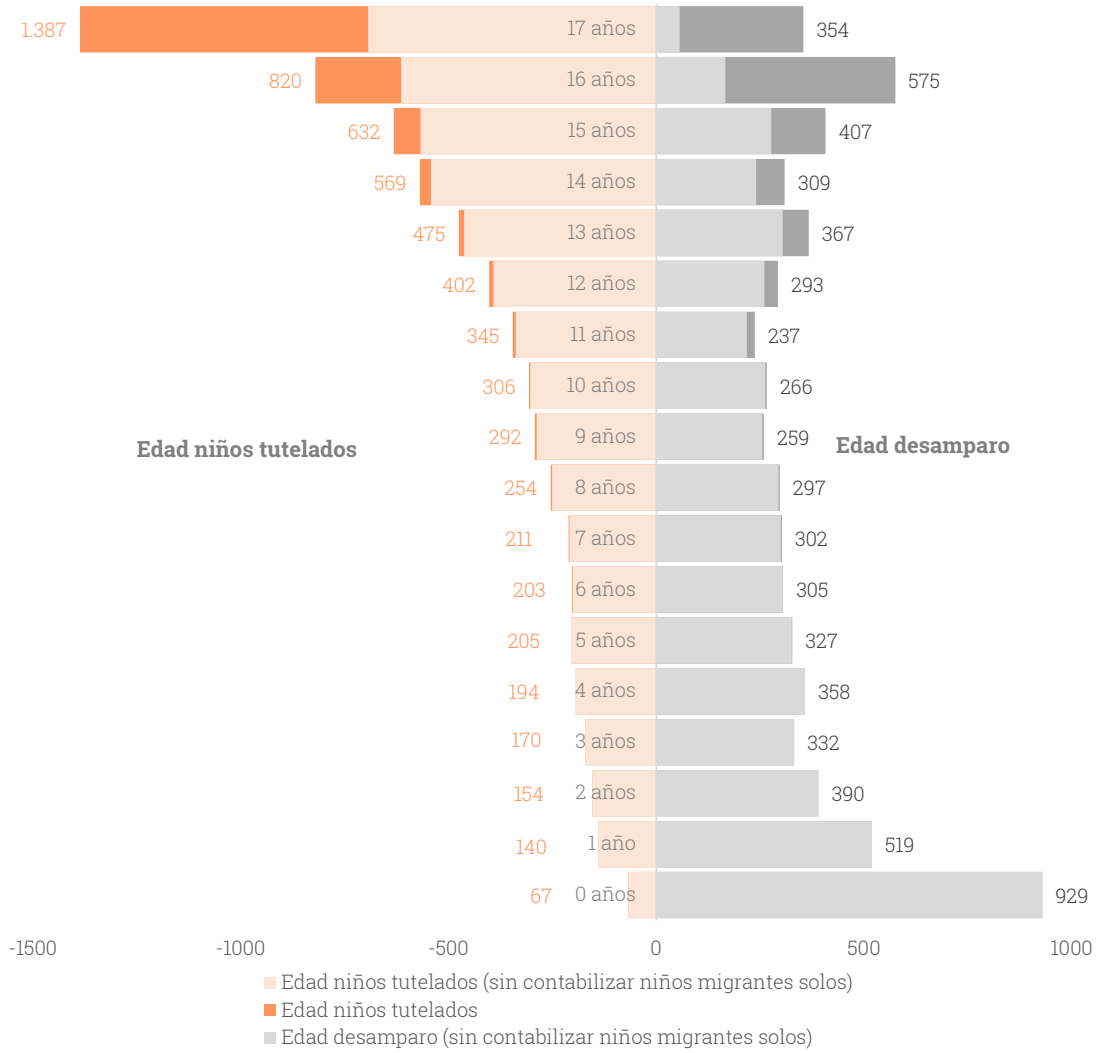
Tabla 20. Edad de los niños tutelados y edad en la que se emite la declaración de desamparo en Cataluña (2023)

	Edad en la que se emite la declaración de desamparo	Edad de los niños tutelados	Edad en la que se emite la declaración de desamparo (sin adolescentes solos)	Edad de los niños tutelados (sin adolescentes solos)
0-2 años	26,9	5,3	31,7	6,2
3-5 años	14,9	8,3	17,5	9,8
6-8 años	13,2	9,8	15,5	11,4
9-11 años	11,2	13,8	12,7	16,0
12-14 años	14,2	21,2	13,9	24,1
15-17 años	19,6	41,6	8,6	32,4
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fuente. Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia.

Nota. Los datos corresponden al 15 de abril de 2023.

Gráfico 10. Edad de los niños tutelados y edad en la que se emite la declaración de desamparo en Cataluña (2023)



La falta de recursos disponibles para atender a los adolescentes con conductas disruptivas en su entorno social hace que muchos de ellos ingresen en el sistema de protección en una situación muy deteriorada.

En el marco del estudio de algunas quejas, la institución del Síndic de Greuges ha detectado que, en determinados casos, este deterioro ha sido provocado por la tardanza al declarar el desamparo y al asumir la tutela por parte de la DGAIA. También se han observado casos en los que se han hecho propuestas de acogida en familia extensa con personas que no tienen las capacidades necesarias para garantizar la protección de adolescentes con necesidades socioeducativas complejas, y que no pueden orientar ni controlar de forma adecuada su comportamiento. Todo esto dificulta enormemente la intervención socioeducativa que se lleva a cabo dentro del sistema de protección.

A diferencia de las situaciones de riesgo en general y de las situaciones de desamparo, las situaciones de riesgo grave se han reducido en 2024.

El riesgo es grave cuando la intervención de los servicios sociales básicos no ha sido suficiente para disminuir o controlar la situación de riesgo, por lo que es necesario derivar el caso a los servicios sociales especializados (EAIA) (art. 103 de la LDOIA).

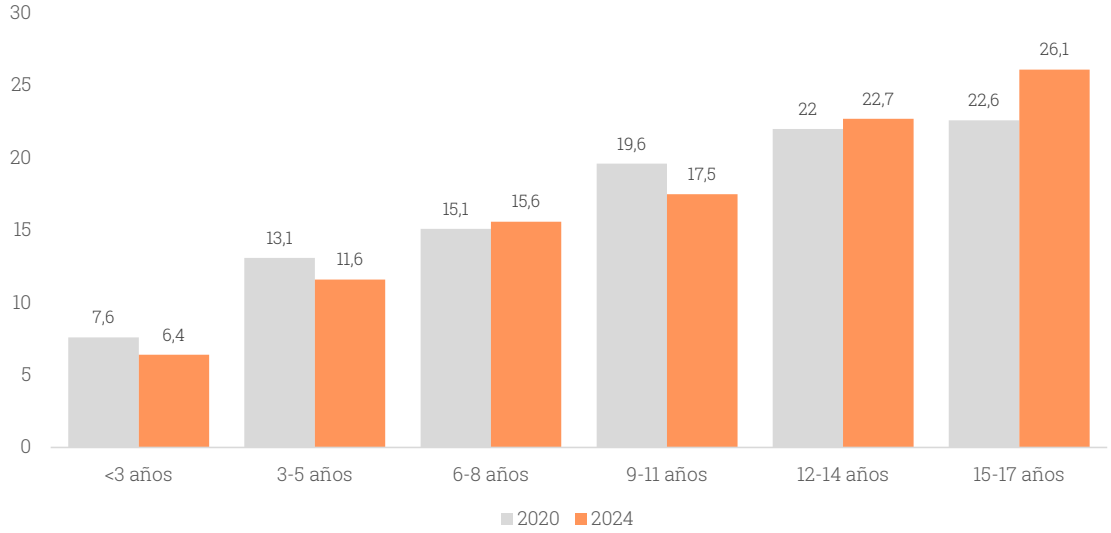
El riesgo grave aumenta progresivamente con la edad. Esta tendencia, además, se ha acentuado en los últimos años: en 2024 el 26,1 % de los niños en situación de riesgo grave tenían entre quince y diecisiete años, mientras que esta proporción era del 22,6 % en el año 2020 (gráfico 11).

Tabla 21. Evolución de los niños en situación de riesgo grave con compromiso socioeducativo y prestación económica en Cataluña (2016-2024)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Riesgo grave (con intervención abierta del EAIA)	5.399	6.037	6.846	6.948	6.518	6.456	6.665	6.717	6.266

Fuente. Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia.

Gráfico 11. Proporción de niños en situación de riesgo grave en función de la edad en Cataluña (2016-2024)



Fuente. Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia.

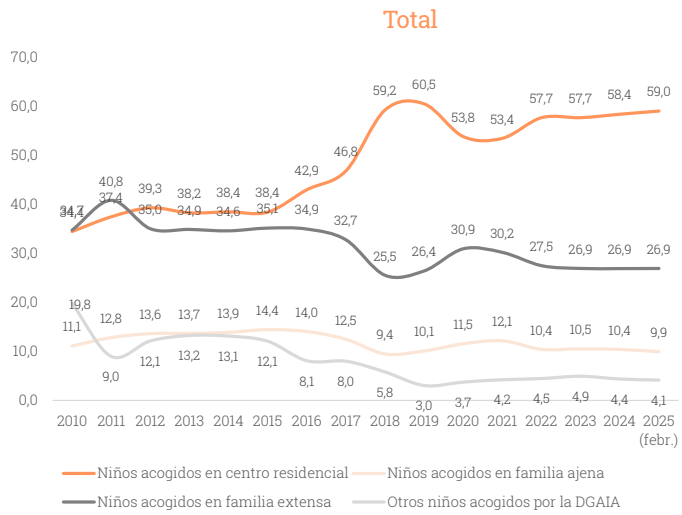
Institucionalización de los niños

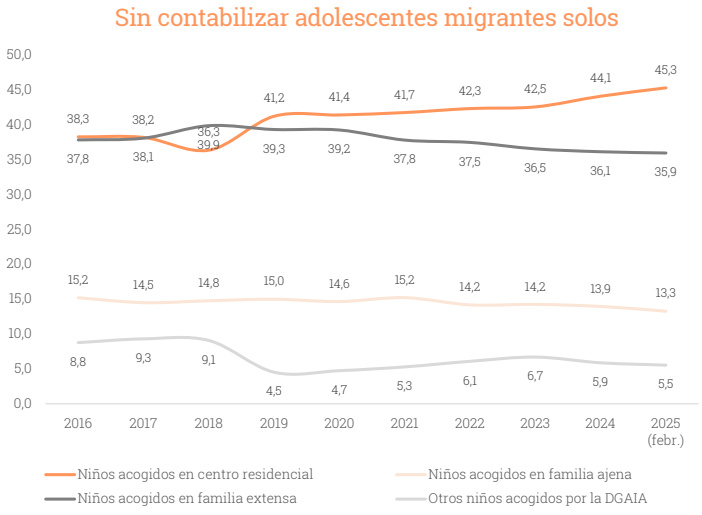
La institucionalización de los niños y adolescentes en el sistema de protección ha tendido a aumentar en 2024, tanto si se tiene en cuenta a los adolescentes migrantes solos como si no.

La síndica pone el acento en el derecho primordial de los niños y adolescentes a vivir y crecer en un entorno familiar, sobre todo porque la institucionalización tiene efectos negativos en su desarrollo. El ingreso en un centro residencial debe ser siempre una medida excepcional y utilizarse como último recurso.

Sin embargo, en septiembre de 2024, el 58,4 % de los niños y adolescentes bajo medida protectora estaban en acogimiento residencial (gráfico 12), y solo el 10,4 % estaban en acogimiento en familia ajena. Si no contabilizamos a los adolescentes migrantes solos, el 44,1 % estaban en acogimiento residencial, y solo un 13,9 %, en familia ajena. Así pues, cuando la DGAIA ha de buscar un recurso ajeno a la propia familia o a la familia extensa, opta principalmente por el acogimiento residencial. Este comportamiento, además, ha tendido a acentuarse durante el 2024 (gráfico 12).

Gráfico 12. Evolución del número de niños en acogimiento residencial y familiar (2010-2025)





Con medida protectora (total)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 (febr.)
Niños acogidos en centro residencial	2.749	2.701	2.764	2.706	2.685	2.672	2.975	3.487	5.681	5.677	4.246	4.168	5.004	5.149	5.239	5.271
Niños acogidos en familia ajena	885	924	958	966	969	1.004	972	928	906	945	911	947	902	937	932	887
Niños acogidos en familia extensa	2.773	2.944	2.464	2.467	2.415	2.446	2.420	2.439	2.447	2.480	2.441	2.354	2.385	2.404	2.414	2.404
Otros niños acogidos por la DGAIA	1.578	648	854	937	916	840	560	595	556	285	295	329	387	440	392	370
Total	**7.985**	**7.217**	**7.040**	**7.076**	**6.985**	**6.962**	**6.927**	**7.449**	**9.590**	**9.387**	**7.893**	**7.798**	**8.678**	**8.930**	**8.977**	**8.932**
Con medida protectora (sin migrantes solos)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 (febr.)
Niños acogidos en centro residencial	–	–	–	–	–	–	2.448	2.446	2.231	2.600	2.575	2.600	2.694	2.800	2.946	3.029
Niños acogidos en familia ajena	–	–	–	–	–	–	972	928	906	945	911	947	902	937	932	887
Niños acogidos en familia extensa	–	–	–	–	–	–	2.420	2.439	2.447	2.480	2.441	2.354	2.385	2.404	2.414	2.404
Otros niños acogidos por la DGAIA	–	–	–	–	–	–	560	595	556	285	295	329	387	440	392	370
Total	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**	**–**	**6.400**	**6.408**	**6.140**	**6.310**	**6.222**	**6.230**	**6.368**	**6.581**	**6.684**	**6.690**

Fuente. Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia e Instituto Catalán del Acogimiento y la Adopción.

Debe optarse por un modelo que diversifique las posibles respuestas e intervenciones, y que incorpore modelos como el denominado *family group conference* (conferencia de grupos familiares) cuando hay niños en riesgo. Este modelo parte de la idea de que, para que la intervención en el núcleo familiar sea posible, efectiva, sostenible en el tiempo y justa, debe ser la propia familia, con el apoyo de su red de relaciones, quien elabore y ponga en práctica su propio plan de trabajo.

El número de familias acogedoras se mantiene estable en torno a las 750-800 desde el año 2021, lo que puede indicar que hay carencias en el sistema de acogimiento familiar.

A finales de 2024 se tuvo conocimiento de la finalización del programa de acogimiento familiar especializado de especial preparación, que se puso en marcha como prueba piloto en 2023. Este modelo de acogimiento se basaba en la profesionalización de la figura del acogedor o acogedora, mediante un contrato de autónomo económicamente dependiente (TRADE).

Tanto el acogimiento familiar especializado como las unidades convivenciales de acción educativa (UCAE) son modalidades de acogimiento poco desarrolladas en Cataluña. El Departamento de Derechos Sociales e Inclusión ha justificado con la falta de regulación estatal del régimen de Seguridad Social la falta de desarrollo de esta modalidad de acogimiento y la falta de compensación de la retribución inicialmente prevista para los acogedores, que se añade a la imposibilidad de poder cotizar a la Seguridad Social a pesar de dedicarse de forma exclusiva al acogimiento.

Tabla 22. Evolución del número de familias acogedoras (2002-2024)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (sept.)	2023	2024 (sept.)
Número de familias acogedoras	608	612	552	630	707	748	714	763	750	780	790	775

Fuente. Instituto Catalán del Acogimiento y la Adopción.

La falta de familias acogedoras hace que haya niños que residen en centros a pesar de tener una propuesta de acogimiento familiar: **según datos de septiembre de 2024, el 6,1 % de los niños tutelados están pendientes de otro recurso en el sistema de protección (la mayoría están a la espera de que se les asigne una familia ajena, 520 niños en total).**

Tabla 23. Evolución de los niños tutelados que están en el sistema de protección pendientes de otro recurso (2015-2024)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (sept.)
Niños tutelados	6.927	7.449	9.590	9.387	7.893	7.798	8.678	8.930	9.100
Niños tutelados pendientes de recurso	644	612	575	537	494	518	531	543	551
Porcentaje sobre niños tutelados	9,2	8,2	6,0	5,7	6,3	6,6	6,1	6,1	6,1
Niños tutelados pendientes de familia ajena	483	502	508	532	528	471	484	510	520
Niños tutelados pendientes de CRAE	83	76	49	50	82	41	43	27	22
Niños tutelados pendientes de CREI	26	21	13	11	15	1	4	2	4
Niños tutelados pendientes de centro terapéutico	12	13	5	4	8	5	0	4	5

Fuente. Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia.

Nota. CRAE corresponde a centro residencial de acción educativa, *y CREI, a* centro residencial de educación intensiva.

Durante el año 2024 aumentó el número de niños menores de seis años que están en acogimiento residencial.

El acogimiento residencial es especialmente inadecuado para los niños menores de seis años. Sin embargo, mantiene una tendencia creciente desde hace años, a pesar de la previsión legal vigente de evitar la medida de acogimiento residencial de niños de menos de tres años y de priorizar el acogimiento familiar en el caso de los menores de seis (art. 21.3 de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y la adolescencia). En septiembre de 2024 había 136 menores de tres años y 293 menores de seis en esta medida (tabla 24).

El Departamento de Derechos Sociales e Inclusión presentó en noviembre de 2024 un plan estratégico para aumentar el número de familias acogedoras en Cataluña con el objetivo de garantizar que ningún niño menor de seis años ingrese en un centro. El plan está dotado en 2,3 millones de euros que se destinan a reforzar los equipos técnicos y a mejorar la gestión administrativa y el apoyo a las familias.

Tabla 24. Evolución del número de niños tutelados menores de seis años en acogimiento residencial (2013-2024)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (sept.)
Niños tutelados en centro residencial	2.706	2.685	2.672	2.975	3.487	5.681	5.677	4.246	4.168	5.004	5.149	5.348
Niños tutelados menores de 6 años en centro residencial	286	262	195	180	165	115	135	123	229	263	290	293
Niños tutelados menores de 3 años en centro residencial	117	111	77	71	69	48	67	64	80	84	119	136

Fuente. Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia.

El acceso al acogimiento residencial está condicionado por la edad y la nacionalidad, especialmente.

Los adolescentes tutelados tienden a estar más en acogimiento residencial que los niños menores de doce años (67,2 y 33,4 % respectivamente). Del mismo modo, en los centros se detecta más presencia de niños tutelados de nacionalidad extranjera que de nacionalidad española, también cuando no se contabilizan los migrantes solos (52,7 y 44,3 % respectivamente).

El tiempo medio de tutela y el tiempo medio de estancia en el recurso aumentan en función de la edad. Los adolescentes mayores de doce años llevan, de media, 5,3 años tutelados (sin contabilizar a los migrantes solos), muy por encima de la media del conjunto de niños y adolescentes (3,8 años). A su vez, los adolescentes mayores de doce años tutelados en acogimiento residencial llevan, de media, 1,8 años ingresados en el centro (si no contabilizamos a los adolescentes migrantes solos), también por encima de la media del conjunto de niños y adolescentes (1,3 años).

Tabla 25. Niños y adolescentes tutelados, edad media y tiempo medio de tutela y estancia en el recurso (en años) por perfil y tipo de acogimiento en Cataluña (septiembre de 2024)

		Total de niños tutelados	Niños en acogimiento residencial	Niños en acogimiento familiar	Niños en acogimiento residencial (%)	Edad media de los niños tutelados	Tiempo medio de tutela de los niños tutelados	Tiempo medio de tutela de los niños en acogimiento residencial	Tiempo medio de tutela de los niños en acogimiento familiar	Tiempo medio de estancia en el recurso residencial (niños en acogimiento residencial)	Tiempo medio de estancia en familia ajena (niños en acogimiento en familia ajena)	Tiempo medio de estancia en familia extensa (niños en acogimiento en familia extensa)
Total	**Total**	**8.684**	**5.348**	**3.336**	**61,6**	**11,8**	**3,8**	**2,4**	**6,4**	**1,3**	**4,2**	**3,2**
Edad	0-5 años	711	293	418	41,2	1,3	0,6	0,3	0,7	0,3	1,4	0,4
	6-11 años	2.023	676	1.347	33,4	7,4	3,4	2	4,6	1,5	3,6	2,3
	12-17 años	5.950	4.379	1.571	73,6	15,2	4,3	2,5	9,2	1,3	6,3	4,4
	12-17 años (sin adolescentes migrantes solos)	4.636	3.116	1.520	67,2	14,8	5,3	3,5	9,6	1,8	6,5	4,4
Adolescentes migrantes solos	Sí	2.370	2.325	45	98,1	16,3	0,5	0,5	0,9	0,3	0,8	0,4
	No	6.314	3.023	3.291	47,9	11,1	4,3	3	6,6	1,7	4,4	3,2
Nacionalidad	Española	4.892	2.169	2.723	44,3	11,1	4,5	3,2	6,8	1,7	4,6	3,3
	Extranjera	3.792	3.179	613	83,8	13,4	2,2	1,4	5,3	0,9	3,5	2,7
	Extranjera (sin adolescentes migrantes solos)	1.201	633	568	52,7	11,3	3,5	2,6	5,9	1,7	3,8	2,8
Sexo	Hombre	5.299	3.669	1.630	69,2	12,2	3,6	2,2	6,2	1,3	4,2	3,2
	Mujer	3.385	1.679	1.706	49,6	11,3	4,1	2,6	6,5	1,5	4,4	3,2
	Hombre (sin adolescentes migrantes solos)	3.061	1.510	1.551	49,3	12,2	4,5	3,3	6,5	1,9	4,3	3,3
	Mujer (sin adolescentes migrantes solos)	3.232	1.597	1.635	49,4	11,2	4,2	2,7	6,6	1,5	4,4	3,2
Discapacidad (>33 %)	Sí	486	355	131	73,0	13,3	5,7	4,8	9,9	2,7	6,9	3,9
	No	8.198	4.993	3.205	60,9	11,7	3,6	2	6,1	1,2	4,1	3,2

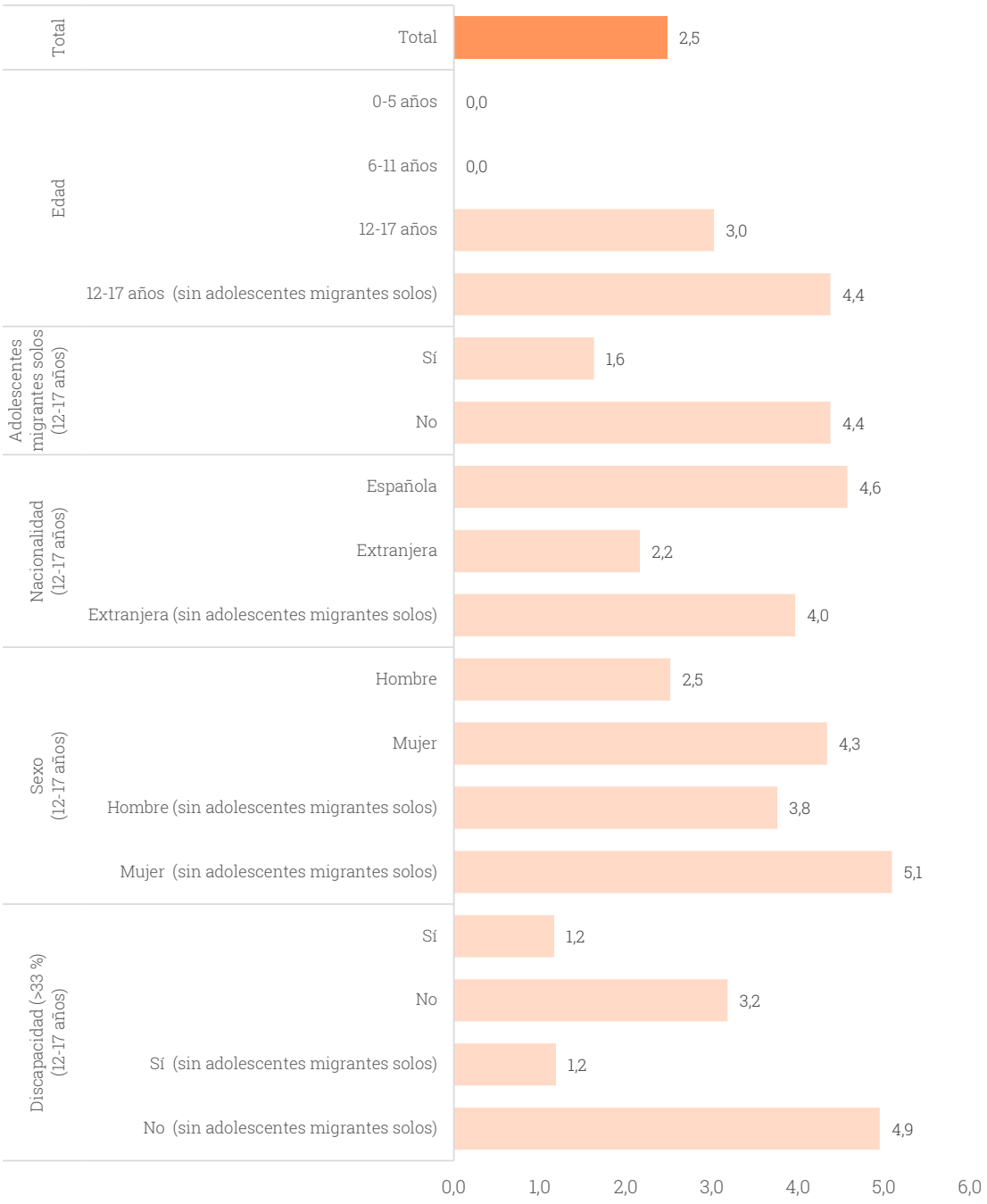
Fuente. Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia.

Las fugas de adolescentes de los centros de protección son uno de los principales factores de riesgo de sufrir situaciones de violencia, especialmente sexual. Las chicas son las que están más expuestas a este riesgo.

Según datos de abril de 2023, en Cataluña hay 132 niños y adolescentes fugados de los centros donde viven, lo que representa el 2,5 % de los niños y adolescentes en acogimiento residencial. **Todos los niños y adolescentes fugados tienen doce años o más. Si nos centramos en el grupo de edad de doce a diecisiete años, la prevalencia de las fugas es del 3,0 %** (gráfico 13).

Los adolescentes migrantes solos tienen una tasa de fugas inferior (1,6 %) a la de los adolescentes de doce a diecisiete años que no son migrantes solos (4,4 %). Por nacionalidad, los adolescentes de nacionalidad española tienen mayor propensión a fugarse (4,6 %) que los adolescentes de nacionalidad extranjera que no son migrantes solos (4,0 %), aunque estos últimos tienen más propensión a hacerlo que los adolescentes migrantes solos (1,6 %). Por sexo, son **más prevalentes las fugas en las chicas de doce a diecisiete años que en los chicos de esta edad (4,3 y 2,5 % respectivamente)**, aunque hay más fugas de chicos que de chicas (59,8 %) porque el volumen de chicos es mayor que el de chicas en acogimiento residencial.

Gráfico 13. Prevalencia de las fugas de niños y adolescentes en acogimiento residencial en Cataluña en función del sexo, la edad, la nacionalidad y si padecen alguna discapacidad (2023)



Fuente. Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia.

Nota. Los datos corresponden al 15 de abril de 2023.

Medida de acogimiento de urgencia y diagnóstico para los niños más pequeños

En el caso de los niños más pequeños en situación de acogimiento de urgencia y diagnóstico, se constata una falta de adecuación a las necesidades de estos niños, muchos de ellos bebés, en casos en que esta medida se alarga durante años y posteriormente pasan a ser acogidos por otras familias. Esta medida no siempre es definitiva, lo que los expone a nuevos cambios, nuevos procesos de adaptación y nuevas pérdidas de referentes.

El acogimiento de urgencia y diagnóstico, previsto en la LDOIA, debería tener una duración máxima de seis meses, mientras se lleva a cabo el estudio de la situación del niño y de su familia de origen. El objetivo es que el niño pueda vivir en un entorno familiar durante este proceso y evitar el ingreso en un centro mientras se hace el estudio diagnóstico. Esta medida debe valorarse de forma positiva.

Sin embargo, en la práctica, los acogimientos de urgencia que se ajustan al plazo de seis meses representan un porcentaje residual respecto al conjunto, y no se han producido cambios en los datos referentes a los acogimientos más largos, que se mantienen en torno al 40 % desde el año 2021.

La institución del Síndic de Greuges ha insistido en la necesidad de que, cuando se produzca una prolongación de la medida de acogimiento de urgencia y diagnóstico, se pueda valorar a los acogedores de urgencia como posibles adoptantes, si se ofrecen. Esta posibilidad debería valorarse también, aún con más motivo, cuando el estudio diagnóstico de la familia finalice con una propuesta de medida no permanente, como el acogimiento simple, si los acogedores lo solicitan.

El cambio de medida tiene un fuerte impacto emocional y psicológico en los niños, que han vivido con estas familias desde el nacimiento y han establecido con ellas un vínculo positivo, puesto que son su único referente.

Presencia de adolescentes migrantes solos

Uno de los factores que más ha transformado las características y la composición del sistema de protección en los últimos años ha sido la llegada de adolescentes migrantes sin referentes familiares en Cataluña.

Son adolescentes con una elevada vulnerabilidad, por el impacto del periplo migratorio, la falta de red familiar, el desconocimiento de las lenguas oficiales o la incertidumbre en su transición a la vida adulta, entre otros.

A finales de 2024, el sistema de protección atendía a 2.293 adolescentes migrantes solos. Durante el año 2024, se atendió a cerca de 5.000, una cifra ligeramente superior a la de años precedentes (tabla 26).

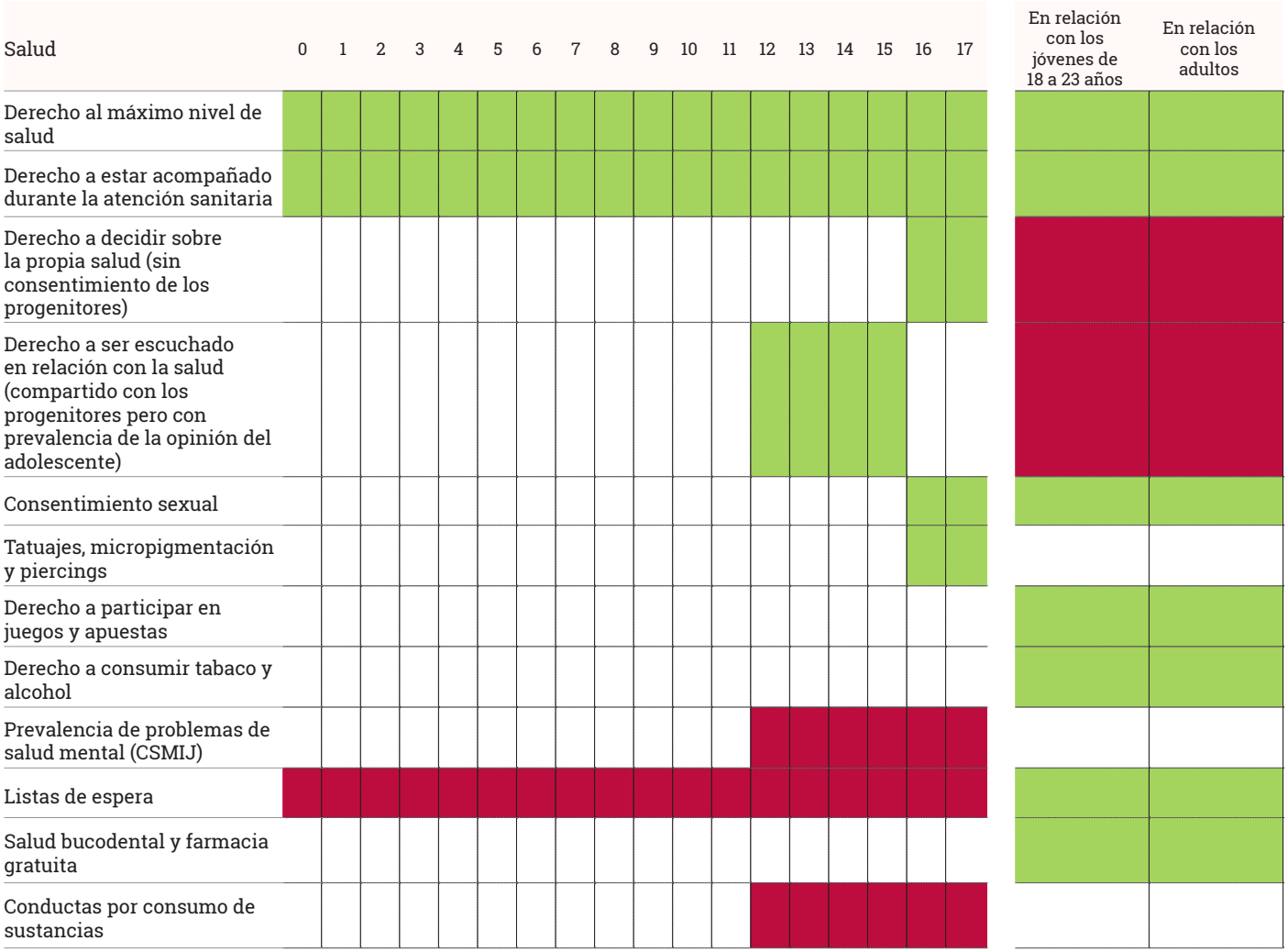
Tabla 26. Evolución del número de adolescentes tutelados por nacionalidad (2015-2024)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Adolescentes migrantes solos	–	527	1041	3.450	3.077	1.671	1.568	2.310	2.347	2.293
Adolescentes migrantes solos en Cataluña atendidos durante el año	624	973	1.958	4.812	5.766	3.688	2.948	3.868	4.640	4.237 (*)
Adolescentes migrantes solos en Cataluña llegados durante el año	377	684	1.489	3.659	2.202	801	1.277	2.417	2.330	2.643

Fuente. Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia.

Nota. (*) Dato de septiembre de 2024.

2.4. Acceso a la salud



Nota. Los colores indican el nivel de cobertura o garantía de los derechos y oportunidades en las diferentes edades (de 0 a 17 años). El color verde indica un nivel elevado de cobertura o garantía, y el rojo, un nivel bajo. Las dos últimas columnas muestran el nivel de cobertura o garantía de derechos en relación con los jóvenes de 18 a 23 años y los adultos. En este caso, el color verde significa que el nivel de cobertura o garantía para el grupo de 0 a 17 años es más elevado que para la población de 18 a 23 años o que para los adultos, según corresponda, y el color rojo, que el nivel de cobertura o garantía para el grupo de 0 a 17 años es más bajo.

2.4.1. Reconocimiento del derecho

El ordenamiento jurídico recoge el derecho del niño a gozar del nivel de salud más alto posible y a acceder a los servicios necesarios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud, sin distinciones en función de la edad.

Así lo prevé la CDN, que también recoge que la Administración debe asegurar la prestación de asistencia médica y la atención sanitaria necesaria a todos los niños, incluida la atención sanitaria prenatal (art. 24). **El derecho a la salud se inicia antes del nacimiento, con la obligación de los progenitores de garantizar la salud prenatal del niño.**

La especificidad en el caso de la infancia está relacionada con la protección especial de sus condiciones de salud, en parte porque tienen una incidencia directa en el ejercicio de otros derechos, y también con el consentimiento informado y con determinadas condiciones de la atención sanitaria.

La normativa vigente, tanto catalana (Ley 21/2000, de 29 de diciembre, sobre los derechos de información concerniente a la salud y la autonomía del paciente, y a la documentación clínica) como estatal (Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica), prevé una regulación diferenciada del consentimiento informado en función de la edad y la madurez de cada niño y adolescente.

También hay especificidades en relación con la hospitalización infantil, como las que recogen la *Carta europea de los niños hospitalizados*, la LDOIA (art. 46) y la *Carta de derechos y deberes de la ciudadanía en relación con la salud y la atención sanitaria* (4.1.3), que reconocen, entre otros, el derecho de los niños a estar acompañados por padres, madres o tutores durante su estancia en el hospital. Asimismo, se prevén situaciones de especial protección en el caso de los niños para los ensayos clínicos y la investigación médica y farmacológica.

En Cataluña, la vacunación no es obligatoria, pero el Protocolo de actividades preventivas y de promoción de la salud incluye un calendario de vacunaciones recomendadas y financiadas por el sistema público de salud en función de la edad.

La institución del Síndic de Greuges recomendó al Departamento de Salud que elaborara una carta de derechos de los niños en relación con la salud y la atención sanitaria, similar a la que ya hay para el conjunto de la población. Actualmente, este documento se está elaborando.

El Departamento de Salud informa de que está trabajando en este proyecto, que se encuentra en su fase final de elaboración. La previsión es disponer de la actualización de la carta en 2025. Mientras, algunos derechos específicos de los niños ya se han incorporado a la iniciativa de actualización de la Carta de derechos y deberes de la ciudadanía en relación con su salud y la atención sanitaria.

La normativa establece que el acceso al alcohol y al tabaco está prohibido a niños y adolescentes menores de dieciocho años, dado que se considera que pueden perjudicar su salud.

La Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco, prohíbe la venta de tabaco a menores de dieciocho años (art. 3). En cuanto a los vapeadores, se consideran incluidos en la previsión de esta norma, cuando prohíbe la venta a menores de edad de productos que inducen al hábito de fumar o lo imitan.

Por otra parte, la Ley 20/1985, de 25 de julio, de prevención y asistencia en materia de sustancias que pueden generar dependencia, impide también la venta y el suministro de todo tipo de bebidas alcohólicas a los menores de edad (art. 17).

Tanto este ordenamiento como la LDOIA impiden la venta o el consumo de tabaco y alcohol en centros de enseñanza y formativos, con independencia de la edad de los alumnos, y también en instalaciones destinadas a actividades con niños y adolescentes (art. 67).

Finalmente, en cuanto al juego y las apuestas, la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, y los reales decretos 958/2020 y 176/2023 prohíben el juego a los niños y adolescentes menores de edad.

2.4.2. Capacidad de agencia

En el ámbito de la salud, la capacidad de decisión de los niños y adolescentes está especialmente regulada, y está reforzada a partir de los doce años por el derecho a ser escuchado y, a partir de los dieciséis, por la exigencia de consentimiento.

Este es un ámbito especialmente sensible, en el que debe tenerse en consideración que el consentimiento informado y la autonomía del paciente en materia de salud han evolucionado. Se ha pasado de un modelo hipocrático basado en el paternalismo, en el que el médico decidía siempre en beneficio del paciente, al modelo actual, que surge del Código de Núremberg, en el que es el paciente quien, una vez informado adecuadamente por el médico, participa y decide sobre las opciones que se le presentan.

Sin embargo, la relación entre médico y paciente también se ha visto alterada por la presencia de las nuevas tecnologías y el acceso del paciente a mucha información. Esto está forzando a redefinir el contrato social y la relación de confianza entre médico y paciente.

En este contexto, y para el caso de los niños y adolescentes, actualmente la regulación prevé que **no se puede exigir el consentimiento de los padres o tutores legales de los pacientes menores de edad a partir de los dieciséis años o legalmente emancipados.** Solo

en situaciones de riesgo grave o cuando la persona no sea competente a causa de su estado físico o psíquico (a criterio del profesional responsable de la asistencia), se informará y se tendrá en cuenta la opinión de los padres o tutores.

En el caso de los niños y adolescentes menores de dieciséis años con madurez suficiente para el tipo de intervención o decisión que debe tomarse, es necesario promover una decisión compartida con sus responsables legales y, en todo caso, primar la opinión del niño o adolescente. Aunque se considere que no tiene la madurez suficiente, también debe ser escuchado, sobre todo si tiene más de doce años, y debe motivarse debidamente la decisión tomada en contra de su voluntad.

Cuando hay discrepancias de opinión entre un adolescente de esa edad con madurez suficiente y sus padres o tutores, deben tenerse en cuenta las consecuencias de la decisión. En caso de duda, se ha de consultar al Comité de Ética Asistencial y, si es necesario y para casos extremos, al juez, para tomar la decisión final.

En cuanto a los niños menores de doce años, la decisión sobre los tratamientos terapéuticos la toman, en principio, los progenitores o tutores legales, que deben actuar de acuerdo con el interés superior del niño. La decisión debe ser lo más objetiva y proporcional posible, en beneficio del niño. Si no lo es, los profesionales sanitarios deben dirigirse al juez y, en casos urgentes, pueden actuar siguiendo exclusivamente criterios médicos, priorizando lo que sea mejor para el interés del niño.

Finalmente, en caso de conflicto entre progenitores o representantes legales sobre decisiones sanitarias que afecten a un niño, tanto de prevención como de protección y restablecimiento de la salud, es necesario intentar llegar a un consenso. En caso de discrepancia, la familia tiene derecho a acceder a un proceso de mediación a través de un coordinador parental promovido por las autoridades sanitarias, con el objetivo de no demorar la atención requerida haciendo prevalecer el interés superior del niño.

Los niños tienen derecho a estar acompañados por sus familiares o acompañantes durante los actos sanitarios y la hospitalización, con el objetivo de asegurar que se cubran sus necesidades de seguridad afectiva y emocional. No obstante, solo los adolescentes mayores de dieciséis años tienen derecho a decidir quiénes quieren que les acompañen.

Cualquier persona tiene derecho a decidir y explicitar qué familiares o personas vinculadas pueden estar presentes en el acto asistencial, siempre que esta presencia no interfiera en la prestación del tratamiento y los cuidados según la normativa del centro sanitario. En el caso de los menores de edad, a partir de los dieciséis años se aceptará la presencia de los acompañantes que el menor solicite, al igual que para las personas mayores de edad.

Los adolescentes de entre doce y dieciséis años pueden pedir privacidad y confidencialidad en su consulta o acto sanitario. Sin embargo, son los profesionales quienes valoran, en función del contexto y la madurez emocional e intelectual del adolescente, si conviene que estén presentes o ausentes los padres, tutores legales o terceras personas de confianza del menor.

En cuanto a la interrupción voluntaria del embarazo, si bien la normativa ha ido variando, actualmente no es necesario el consentimiento de los progenitores a partir de los dieciséis años.

Desde la modificación introducida por la Ley orgánica 1/2023, de 28 de febrero, la legislación obliga a las adolescentes menores de dieciséis años embarazadas a disponer de la autorización expresa de uno de los tutores legales, y otorga capacidad de decidir a las adolescentes mayores de dieciséis sin necesidad de informar u obtener el consentimiento de sus progenitores o tutores.

En relación con los derechos sexuales, cabe añadir que la edad de consentimiento sexual libre se mantiene en los dieciséis años. Sin embargo, se excluye de responsabilidad penal por delitos de agresión sexual a la persona mayor de edad si su edad es cercana a la del menor de edad, y se tiene en cuenta también el grado de desarrollo y madurez de los adolescentes.

En el caso de los niños y adolescentes intersexuales y trans, la capacidad de tomar decisiones sobre las intervenciones que afecten a su salud se reconoce especialmente a partir de los dieciséis años.

La Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI, prevé, en el caso de las personas intersexuales, **la prohibición de prácticas de modificación genital en personas menores de doce años, excepto cuando las indicaciones médicas exijan lo contrario para proteger la salud de la persona. Entre los doce y los dieciséis años estas prácticas solo se permiten a solicitud del adolescente, siempre que tenga la edad y la madurez suficientes para dar su consentimiento.**

En el caso de las personas trans, solo pueden **solicitar la rectificación registral los adolescentes mayores de dieciséis años. Los adolescentes de entre catorce y dieciséis años pueden hacerlo con el consentimiento de sus representantes legales.** En caso de desacuerdo, se nombrará a un defensor judicial. Los adolescentes de entre doce y catorce años pueden solicitar autorización judicial vía procedimiento de jurisdicción voluntaria.

En cuanto al proceso de hormonación y cirugía, rige la regulación general, pero el modelo de atención a la salud de las personas trans recoge que antes de iniciar la pauta hormonal en menores de dieciséis años es necesario el consentimiento del niño o adolescente y el de los dos progenitores, salvo que una sentencia judicial haya otorgado capacidad de decidir a uno solo de los progenitores o tutores legales. Tal y como dictamina el Comité de Bioética de Cataluña, si hay discrepancias entre ellos, es necesario solicitar la intervención del comité de ética asistencial. Si a pesar de ello no se llega a un consenso, se debe recurrir a la vía judicial.

En el caso de personas trans de dieciséis años o más, no es necesario el consentimiento de los padres o tutores legales. En todos los casos, es necesario dejar constancia en la historia clínica del consentimiento requerido, mediante la firma de un consentimiento informado.

Las intervenciones de mastectomía se pueden llevar a cabo en adolescentes menores de dieciséis años con el consentimiento de los progenitores o tutores legales. Al igual que con las pautas hormonales y tal como dictamina el Comité de Bioética de Cataluña, si hay discrepancias se debe solicitar la intervención del comité de ética asistencial. Si a pesar de ello no se llega a un consenso, se debe recurrir a la vía judicial. En los adolescentes mayores de dieciséis años se informa también a la familia para garantizar el acompañamiento, y la cirugía se lleva a cabo a partir de los dieciocho años.

El Anteproyecto de ley integral de reconocimiento del derecho a la identidad y expresión de género establece que, como norma general, y especialmente en el caso de los mayores de doce años y hasta que hayan cumplido los dieciséis, se debe asegurar que la decisión final respete la opinión de la persona menor de edad, siempre que sea compartida con sus representantes legales. En caso de discrepancia, puede acudirse al servicio de mediación que ofrece el departamento competente en materia de justicia. También se prohíbe la modificación de órganos sexuales en personas menores de doce años, salvo si las indicaciones médicas exigen lo contrario con el objetivo de proteger la salud de la persona.

Para las prácticas de tatuaje, micropigmentación y piercing, los menores de dieciséis años necesitan el consentimiento informado de los progenitores.

Según el Decreto 90/2008, de 22 de abril, corresponde a los menores de edad con madurez suficiente prestar personalmente y por escrito el consentimiento informado para someterse a las prácticas de tatuaje, micropigmentación y piercing. La madurez suficiente para dar este consentimiento debe acreditarse mediante un documento firmado por el padre, la madre o el tutor legal del menor. Por su parte, **los adolescentes de más de dieciséis años no necesitan acreditar la suficiencia de madurez.**

El ordenamiento jurídico impide que los niños y adolescentes se sometan a determinadas prácticas que pueden tener un impacto sobre su salud, de modo que el consentimiento no es aplicable.

Así, por ejemplo, la Ley 30/1979, de 27 de octubre, de extracción y trasplante de órganos, impide la donación de órganos de personas vivas menores de edad (art. 4). El Real decreto 1088/2005, de 16 de septiembre, por el que se establecen los requisitos técnicos y condiciones mínimas de la hemodonación y de los centros y servicios de transfusión, también impide que los menores participen en donaciones de sangre (anexo II).

2.4.3. Garantía efectiva del derecho

Atención pediátrica de los niños y adolescentes

En lo que respecta a la ordenación de los recursos sanitarios dirigidos a la población pediátrica en Cataluña, algunos servicios presentan limitaciones en la atención por razón de edad.

Estas limitaciones generan disfunciones en numerosas ocasiones, como sucede en los CDIAP, que tienen como función la detección y atención precoz de problemas de desarrollo en niños de hasta seis años, pero que por falta de recursos y de acuerdo con los criterios de priorización que tienen establecidos, en la práctica dejan descubierta la franja de cuatro a seis años. **La transición al CSMIJ, servicio especializado en salud mental de niños a partir de los seis años y hasta los dieciocho y que depende del Departamento de Salud y no del Departamento de Derechos Sociales e Inclusión, también comporta obstáculos en la continuidad.**

La pediatría de atención primaria finaliza a los quince años, lo que implica que finaliza también el seguimiento del protocolo de actividades preventivas, en una edad muy importante para detectar y trabajar problemáticas que tienen que ver con los cambios de la adolescencia que no se tratan desde la especialidad pediátrica.

Esto coincide con la falta de disponibilidad de pediatras, como ya ha denunciado la institución. **La proporción de pediatras respecto al total de personal médico que se encarga de la atención pediátrica es del 62 %.**

Aunque los últimos datos disponibles sobre la distribución territorial muestran que la distribución de la atención pediátrica está asegurada, en algunas zonas esta atención la prestan un pediatra o un médico especialista en medicina familiar y comunitaria con experiencia en pediatría, si no hay pediatra. Los mismos datos han permitido objetivar que la cobertura de enfermería es mucho más homogénea en todos los territorios.

Según las previsiones, durante los próximos diez años se jubilarán, de media, 42,7 profesionales cada año, y se prevé que, también de media, 73 pediatras finalicen cada año su formación. Si todos los pediatras que terminan la formación se quedaran a trabajar en Cataluña, se podrían cubrir todas las jubilaciones previstas (retención de profesionales). Sin embargo, la retención de profesionales de pediatría en Cataluña está concentrada en el ámbito de atención hospitalaria y no en la atención primaria (tabla 27).

Tabla 27. Evolución de los profesionales de pediatría formados en Cataluña (2019-2024)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Número de residentes formados	54	61	60	61	63	69
Retención en la salud pública (ICS/SISCAT)	41	56	50	44	42	28
Retención en la atención hospitalaria	27	49	37	35	32	26
Retención en la atención primaria	14	7	13	9	10	2
Retención en la atención primaria (%)	34,1	12,5	26,0	20,5	23,8	7,1
Retención en la salud pública (%)	75,9	91,8	83,3	72,1	66,7	40,6

Fuente. Departamento de Salud.

Nota. ICS corresponde a Instituto Catalán de la Salud*; SISCAT, a* sistema sanitario integral de utilización pública de Cataluña*, y (p), a un dato provisional.*

En cuanto al acompañamiento de niños y adolescentes en procesos hospitalarios, ha habido avances: muchos centros sanitarios han adecuado los protocolos a las exigencias de la Carta europea de los niños hospitalizados aprobada por el Parlamento Europeo en 1986.

En el *Informe sobre los derechos del niño* de 2016 publicado por la institución del Síndic de Greuges ya se remarcaba que todavía se detectaban casos en los que se esgrimían razones para limitar este derecho, como la privacidad de los pacientes y familiares, la confidencialidad de los datos que el personal asistencial expone en el intercambio de información sobre los pacientes, la organización del hospital y la comodidad de los facultativos a la hora de atender posibles complicaciones médicas, o también el espacio y el mobiliario disponibles, entre otros. Desde entonces, se han hecho avances significativos en la mayor parte de los centros hospitalarios y sanitarios para que en todos los procedimientos se permita el acompañamiento de los padres o madres.

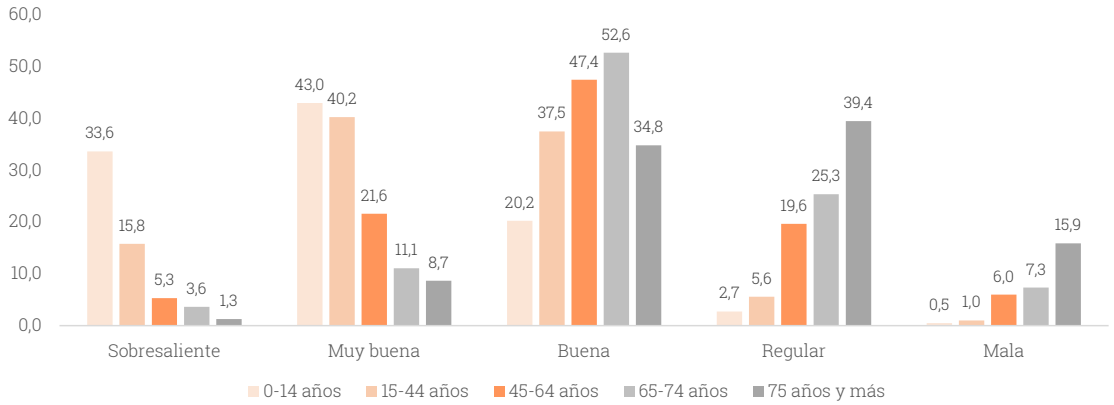
El derecho al acompañamiento reconocido a los niños en el momento de la intervención, durante la hospitalización y en actuaciones sanitarias que pueden causar dolor, temor o ansiedad, como la inducción anestésica, debe comportar que en todos los centros sanitarios se garantice este derecho con carácter general y se pongan los medios necesarios para hacerlo posible en todos los casos. Solo de forma motivada y con carácter excepcional, por razones de seguridad del paciente u otros motivos como pueden ser la urgencia y la imposibilidad material, puede verse limitado este derecho.

Salud mental de los niños y adolescentes

La población infantil presenta un estado de salud mental autopercibido mejor que el de la población adulta, y prosigue la mejora en el estado de salud mental de los niños y adolescentes después de la pandemia.

El 33,6 % de los niños menores de quince años consideran que tienen un estado de salud mental excelente, mientras que esta cifra se reduce hasta el 15,8 % en el caso de la población de quince a cuarenta y cuatro años (gráfico 14).

Gráfico 14. Estado de salud mental autopercibido de la población en función de la edad en Cataluña (2023)



Fuente. Encuesta de salud de Cataluña.

Según la Encuesta de salud de Cataluña, desde 2020 se ha reducido la prevalencia de problemas de salud mental entre los niños y adolescentes. El número de niños y adolescentes que presentan una situación normal ha crecido desde entonces, del 80,5 al 87,6 %. Aunque los niños de cuatro a catorce años socialmente menos favorecidos (clase social III) tienen el doble de probabilidades de sufrir un trastorno mental (16,4 % en el año 2023) que los niños socialmente más favorecidos (clase social I, con una probabilidad del 8,6 %), desde la pandemia se han reducido las desigualdades relacionadas con el origen socioeconómico (tabla 28 y gráfico 15).

Tabla 28. Evolución del estado de salud mental (escala SDQ) de los niños de cuatro a catorce años en Cataluña (2017-2023)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Caso probable	5,1	5,9	7,5	10,6	9,4	7,4	5,9
Caso posible	5,9	7,5	8,5	8,9	5,9	6,0	6,5
Normal	89,0	86,6	84,0	80,5	84,7	86,6	87,6
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fuente. Encuesta de salud de Cataluña.

Gráfico 15. Evolución del estado de salud mental (casos posibles o probables) de los niños de cuatro a catorce años en función de la clase social en Cataluña (2017-2023)

Fuente. Encuesta de salud de Cataluña.
Nota. Grupos de clase social según los niveles de empleo:
Clase I. Directores, gerentes y profesionales universitarios
Clase II. Ocupaciones intermedias y trabajadores por cuenta propia
Clase III. Trabajadores manuales

A pesar de esta evolución, **en los últimos tres años se ha más que triplicado la prescripción de fármacos antidepresivos entre los niños y adolescentes menores de quince años.** En la institución preocupa especialmente que el aumento del consumo de psicofármacos entre la población infantil y juvenil se deba no solo a factores sociales y estructurales que se deben analizar, abordar y atender contundentemente, sino también a la falta de un acompañamiento terapéutico adecuado por parte del sistema sanitario público desde los primeros síntomas, que pueden desembocar en un cuadro psicopatológico.

Se atiende proporcionalmente a más niños y adolescentes en los CSMIJ que a personas adultas en los centros de salud mental de adultos.

En total, en 2024 el CSMIJ atendió a un 7,2 % de los niños y adolescentes de seis a diecisiete años. El número de pacientes atendidos ha ido creciendo en los últimos años, aunque en 2024 esta tendencia se atenuó, si tomamos como referencia los datos del mes de junio.

La atención de niños y adolescentes en servicios ambulatorios de salud mental es más elevada que en el caso de la población adulta en los centros de salud mental de adultos (CSMA), que atienden a cerca del 3 % de la población.

La atención es ligeramente más elevada en el caso de los adolescentes. El 54,5 % de los pacientes atendidos en los CSMIJ en 2024 tenía entre doce y diecisiete años. Mientras que en los niños menores de doce años esta atención afecta al 7,0 % de la población, en el caso de los adolescentes esta proporción aumenta ligeramente, hasta el 7,4 %. La atención también es más elevada en chicos que en chicas. Los chicos representan el 60,8 % del total de pacientes atendidos y las chicas, el 38,5 %.

En los últimos años, se ha reducido ligeramente el número de personas en lista de espera (2.462 en junio de 2024), así como la media de días en espera para acceder al servicio (57,5 días). También se ha incrementado la intensidad asistencial, **pero se sitúa entre las siete y las ocho visitas anuales por paciente, poco más de una visita cada dos meses, cifra que es todavía excesivamente baja.**

Tabla 29. Evolución de los pacientes atendidos en servicios ambulatorios de salud mental infantil y juvenil (2014-2024)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (jun.)	2023	2024 (jun.)	2024 (sept.)
Pacientes atendidos	60.704	64.780	63.330	66.501	63.936	69.006	69.024	74.132	79.167	62.782	77.246	58.717	67.308 (*)
Pacientes atendidos por cada 1.000 niños	39,5	43,4	43,6	46	48,8	49,8	49,9	53,8	57,5	45,8	56,0	42,9	49,2
Número de visitas	384.876	411.226	411.681	420.161	461.218	495.297	546.486	549.902	559.296	309.883	600.646	320.665	436.927 (*)
Visitas por paciente atendido	6,3	6,3	6,5	6,3	7,2	7,2	7,9	7,42	7,06	4,94	7,78	5,46	6,49 (*)
Personas en lista de espera	–	–	–	–	–	–	–	–	2.821	3.568	2.352	2.462	–
Media de días en lista de espera	–	–	–	–	–	–	–	–	59,18	58,47	64,71	57,53	–

Fuente. Departamento de Salud.

Notas. (*) A partir de 2023, se incluye tanto la actividad notificada al conjunto mínimo básico de datos – salud mental ambulatoria (CMBD-SMA) como a la estación clínica de atención primaria (ECAP). Los años anteriores no incluyen los centros de ECAP.

Para "personas en lista de espera" y "media de días en lista de espera" se han tenido en cuenta los datos declarados en el registro de listas de espera de salud mental de CSMIJ en las especialidades de psiquiatría y psicología, ya sean ordinarias o preferentes, como un único paquete. En este momento solo podemos proporcionar datos a partir de 2022, que es cuando se inicia el registro.

Tabla 30. Evolución de los pacientes atendidos en servicios ambulatorios de salud mental infantil y juvenil por edad (2017-2024)

Pacientes atendidos	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (e)
De 6 a 11 años	30.457	28.771	33.261	32.579	33.337	33.432	34.004	32.850
De 12 a 17 años	36.044	35.165	35.745	36.445	40.795	45.735	43.242	39.395
Total	**66.501**	**63.936**	**69.006**	**69.024**	**74.132**	**79.167**	**77.246**	**72.244**
Porcentaje sobre el conjunto de la población	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (e)
De 6 a 11 años	6,1	5,7	6,6	6,6	6,9	7,0	7,2	7,0
De 12 a 17 años	7,9	7,5	7,4	7,3	8,0	8,9	8,2	7,4
Total	**7,0**	**6,6**	**7,0**	**7,0**	**7,5**	**8,0**	**7,7**	**7,2**
Población adulta (CSMA)	**2,6**	**2,6**	**2,6**	**2,6**	**2,7**	**2,6**	**3,0**	**2,8**
Porcentaje sobre pacientes atendidos	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (e)
De 12 a 17 años	54,2	55,0	51,8	52,8	55,0	57,8	56,0	54,5

Fuente. Servicio Catalán de la Salud. CMBD-SMA.

Nota: (e) corresponde a un dato estimado.

Listas de espera en salud

La existencia de listas de espera en niños y los incumplimientos de los tiempos máximos de espera garantizados vulneran el derecho de los niños a gozar del nivel de salud más alto posible.

La institución del Síndic de Greuges ha pedido al Departamento de Salud que modifique la Orden SLT/102/2015, de 21 de abril, por la que se establecen los plazos de referencia para la accesibilidad a las prestaciones sanitarias que son a cargo del Servicio Catalán de la Salud. En concreto, se pide que se incorpore la condición de niño como criterio de priorización en el acceso de los pacientes a las prestaciones sanitarias que tienen establecido un plazo de referencia, y que se establezcan plazos máximos garantizados específicos para los niños para los procedimientos que más afectan a su salud.

Conviene recordar que los niños requieren una protección especial, y que un mal estado de salud puede afectar a su desarrollo.

Hasta ahora, el Departamento de Salud ha expuesto a la institución del Síndic de Greuges que los plazos de referencia deben aplicarse en función de la priorización que determinen los profesionales clínicos, de acuerdo con criterios médicos.

Las listas de espera en salud han aumentado, aunque menos que en el caso de los adultos.

Según datos de septiembre de 2024, en valores absolutos, las listas de espera para pruebas diagnósticas en niños se han mantenido estables respecto al año anterior (en el caso de los adultos, ha habido un incremento del 17,9 %), pero han aumentado un 4,6 % para intervenciones quirúrgicas (9,0 % en el caso de los adultos) y un 14,7 % para consultas externas (17,9 % en el caso de los adultos). También han aumentado, en valores relativos, las ratios de pacientes en lista de espera por cada 1.000 habitantes, así como la media de días de espera en el caso de las pruebas diagnósticas y las intervenciones quirúrgicas (tabla 31).

Los tiempos de espera en intervenciones quirúrgicas y en pruebas diagnósticas son más elevados en la población infantil que en el conjunto de la población, y en algunos casos incluso se incumplen los tiempos de espera máximos establecidos en la Orden SLT/102/2015, de 21 de abril. Con todo, el mayor incremento de las listas de espera en pruebas diagnósticas y en intervenciones quirúrgicas en la población total favorece que proporcionalmente haya menos niños pendientes de atención.

Tabla 31. Tiempo de espera para intervenciones quirúrgicas, pruebas diagnósticas y consultas en Cataluña, en función de la edad (2019-2024)

	Población de 0 a 17 años			Población total		
Intervenciones quirúrgicas	Pacientes en lista de espera	Tiempo medio de espera (días)	Pacientes en lista de espera por cada 1.000 hab.	Pacientes en lista de espera	Tiempo medio de espera (días)	Pacientes en lista de espera por cada 1.000 hab.
2024 (oct.)	16.012	166	11,7	212.565	148	26,5
2023	15.309	150	11,1	194.926	138	24,7
2022	12.264	147	8,9	183.501	154	23,6
2021	10.618	142	7,6	129.274	172	16,7
2020	11.340	215	8,1	118.704	206	15,4
2019	13.270	160	9,4	148.485	167	19,5
Pruebas diagnósticas	Pacientes en lista de espera	Tiempo medio de espera (días)	Pacientes en lista de espera por cada 1.000 hab.	Pacientes en lista de espera	Tiempo medio de espera (días)	Pacientes en lista de espera por cada 1.000 hab.
2024 (oct.)	4.799	114	3,5	190.720	85	23,8
2023	4.830	86	3,5	161.800	77	20,5
2022	4.520	87	3,3	175.005	92	22,5
2021	4.660	96	3,3	160.164	86	20,7
2020	3.613	131	2,6	139.123	113	18
2019	3.844	106	2,7	146.999	83	19,3
Pruebas diagnósticas	Pacientes en lista de espera	Tiempo medio de espera (días)	Pacientes en lista de espera por cada 1.000 hab.	Pacientes en lista de espera	Tiempo medio de espera (días)	Pacientes en lista de espera por cada 1.000 hab.
2024 (oct.)	53.937	–	39,4	533.642	110	66,5
2023	47.007	–	34,1	452.443	97	57,3
2022	50.291	–	36,5	461.031	97	59,4
2021	48.420	–	34,8	416.200	98	53,7
2020	41.318	–	29,3	356.502	144	46,2
2019	57.457	–	40,9	496.559	99	65,1

Fuente. Departamento de Salud.

Nota. Los datos correspondientes a la población de 0 a 17 años son de septiembre de cada año, excepto los de 2024, que son de octubre.

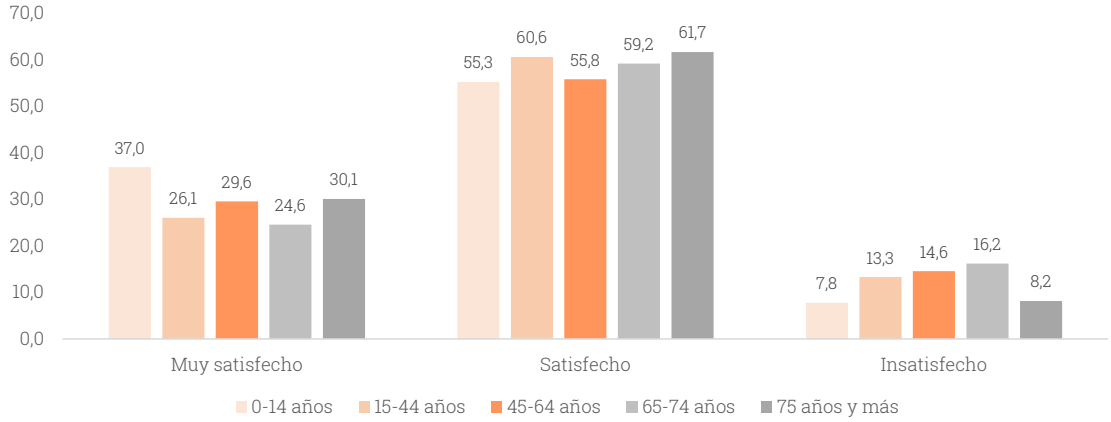
Tabla 32. Evolución del número y la proporción de niños en las listas de espera (2015-2024)

	Dic. 2015		Junio 2016		Sept. 2017		Dic. 2018		Sept.2019		Sept. 2020		Sept. 2021		Sept. 2022		Sept. 2023		Sept. 2024	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Consultas externas	57.461	11,1	65.290	11,9	51.845	12,3	42.535	9,9	57.457	11,2	41.318	10,8	48.420	12,0	50.291	10,9	47.007	10,0	53.937	10,0
Pruebas diagnósticas	2.625	2,2	3.781	2,7	2.750	2,9	2.300	2,0	3.844	2,6	3.613	2,5	4.660	2,9	4.520	2,6	4.830	2,9	4.799	2,5
Intervenciones quirúrgicas	12.115	7,9	13.218	8,2	14.139	8,2	11.391	6,4	13.270	7,2	11.340	6,7	10.618	6,5	12.264	6,5	15.309	7,7	16.012	7,4

Fuente. Servicio Catalán de la Salud. Registro de listas de espera.

En términos generales, los niños tienen un estado de salud autopercibido más elevado que el de la población adulta. También tienen una presencia relativa más baja en las listas de espera (por cada 1.000 niños), y un grado más alto de satisfacción con los servicios sanitarios (gráfico 16). A pesar de tener un nivel más alto de salud, los niños tienden a usar con más frecuencia los servicios de urgencias (53,1 % en el último año) y los servicios de medicina de familia o pediatría (87,1 %) que la población total (42,4 y 74,2 % respectivamente) (tabla 33).

Gráfico 16. Grado de satisfacción de la población con los servicios sanitarios utilizados en el último año en Cataluña, en función de la edad (2023)



Fuente. Encuesta de salud de Cataluña.

Tabla 33. Uso de los servicios sanitarios en el último año en Cataluña, en función de la edad (2023)

	0-14 años	15-44 años	45-64 años	65-74 años	75 años y más	Total
Servicios de urgencias	53,1	43,6	38,4	33,1	43,6	42,4
Media de visitas	2,1	2,2	2,0	2,3	1,9	2,1
Medicina de familia o pediatría	87,1	64,6	74,5	80,5	85,6	74,2
Especialista	38,6	51,9	64,7	68,0	71,4	57,1
Odontología	53,0	51,9	52,9	52,2	37,5	51,0
Óptica	21,1	21,3	34,7	38,0	34,4	28,1
Psicología	11,9	13,2	9,7	4,3	3,5	10,2

Fuente. Encuesta de salud de Cataluña.

Salud bucodental y farmacia gratuita

Las revisiones bucodentales por parte de los equipos de odontología de los equipos de atención primaria en los centros escolares están protocolizadas para el conjunto del alumnado de 1.º y 6.º de primaria, pero, a partir del curso 2023/2024, se ha ampliado al alumnado de infantil 4.

La incorporación del cribado en infantil 4 (I4) en 2024 implicó revisar a un 40,5 % más de niños que en otras ediciones del programa de revisiones en entorno escolar (160.000 en total). Un 30 % de los niños revisados en I4 tenían caries y se les debía derivar al equipo de asesoramiento y orientación psicopedagógica (EAP) para hacerles un seguimiento y someterlos a tratamientos preventivos y tratamientos no invasivos.

Paralelamente al Programa de salud bucodental en el entorno escolar, el Departamento de Salud también impulsa el programa “Dents fortes i sanes” (Dientes fuertes y sanos) y el Programa para la prevención de enfermedades bucodentales para personas con discapacidad.

El Departamento de Salud está trabajando para hacer posible el despliegue reglamentario de la Ley 9/2017, de 27 de junio, de universalización de la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos mediante el Servicio Catalán de la Salud.

Para poder cumplir lo que prevé la Ley 9/2017, de 27 de junio, es necesario establecer expresamente mediante reglamento la regulación de la situación de vulnerabilidad social o sanitaria, así como de la situación de insuficiencia económica que da acceso a la exención de aportaciones en la prestación farmacéutica. Esto se hará con un decreto que, según el Departamento de Salud, se aprobará en 2025.

Se ha previsto que este decreto establezca con claridad qué personas están en situación de vulnerabilidad social o sanitaria o en situación de insuficiencia económica y, en ese sentido, que incluya específicamente, entre otros, a los niños y adolescentes tutelados por el órgano de la Generalitat de Cataluña competente en materia de atención a la infancia y la adolescencia y a las personas internadas en centros educativos o terapéuticos dependientes del departamento de la Generalitat de Cataluña competente en materia de ejecución penal y justicia juvenil.

Atención a los adolescentes con conductas de consumo de sustancias

A pesar de la prohibición de vender alcohol y drogas a los menores de edad, se constata que buena parte de los adolescentes los consume.

En 2023, el 52,7 % de los estudiantes de secundaria de catorce a dieciocho años había consumido alcohol en el último mes; el 19,9 %, tabaco; el 17,0 %, cannabis, y el 9,6 %, hipnosedantes. A excepción de los últimos, **esta prevalencia en el consumo de drogas parece haberse reducido durante la última década** (tabla 34).

Tabla 34. Evolución de las prevalencias del consumo de drogas entre los estudiantes de educación secundaria de catorce a dieciocho años en Cataluña (2014-2023)

Alguna vez	2014	2016	2018	2021	2023
Tabaco	45,5	39,8	46,6	40,2	31,8
Alcohol	78,9	71,6	79,1	74,0	72,7
Cannabis	37,1	34,9	39,4	32,3	29,6
Hipnosedantes	18,6	20,4	21,1	20,3	22,8
Cocaína	4,1	3,0	2,6	3,8	3,1
En los últimos 30 días	**2014**	**2016**	**2018**	**2021**	**2023**
Tabaco	30,8	26,9	31,2	24,9	19,9
Alcohol	68,0	61,9	60,4	51,5	52,7
Cannabis	23,4	20,3	23,1	17,4	17,0
Hipnosedantes	7,1	7,0	7,4	7,9	9,6
Cocaína	1,9	0,9	0,7	0,9	1,2

Fuente. Subdirección General de Drogodependencias. Agencia de Salud Pública de Cataluña. Informe de los resultados para Cataluña. Encuesta sobre el uso de drogas en enseñanzas secundarias en España (ESTUDES) 2023. *Observatorio Español de las Drogas y las Adicciones. Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas (DGPNSD).*

El consumo de drogas se inicia, de media, entre los trece y los catorce años, y aumenta a medida que avanza la edad (tabla 35). En el caso del alcohol y el tabaco, por ejemplo, el 57,2 y el 18,8 % de los adolescentes de catorce años ya los había consumido respectivamente, pero estas cifras se incrementan hasta el 85,7 y el 40,5 % en el caso de los adolescentes de diecisiete años.

El 14,4 % de los jóvenes consumen tabaco a diario y el 24,2 % ha tenido episodios de consumo intensivo de alcohol en los últimos treinta días. Además, pese a las restricciones, el 93 % aseguran que el acceso a bebidas alcohólicas en supermercados, tiendas y bares es prácticamente libre.

Tabla 35. Prevalencias del consumo de drogas (alguna vez en la vida) entre los estudiantes de educación secundaria de catorce a dieciocho años en Cataluña, por edad y sexo (2023)

	Edad media de inicio del consumo	Total de adoles-centes 14-18 años	Chicos	Chicas	14 años	15 años	16 años	17 años	18 años
Tabaco	13,9	31,8	27,1	36,2	18,8	28,3	34,7	40,5	45,9
Alcohol	13,7	72,7	74,8	72,7	57,2	66,5	78,2	85,7	81,6
Cannabis	14,7	29,6	29,8	29,6	15,7	24,5	30,1	41,1	52,1
Hipnosedantes	13,9	22,8	29,4	22,8	22,1	20,2	22,0	24,5	32,0
Cocaína	14,3	3,1	2,0	3,1	2,9	3,1	2,5	3,1	5,6
Cigarrillos electrónicos	14,3	52,3	50,1	53,7	41,3	46,8	57,2	60,9	61,1

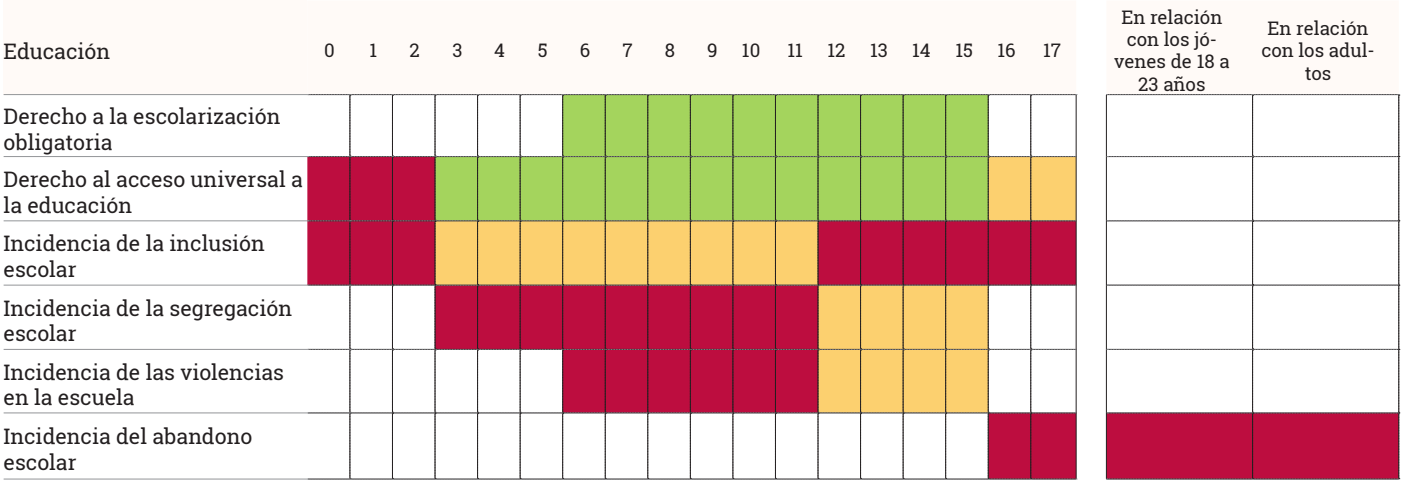
Fuente. Subdirección General de Drogodependencias. Agencia de Salud Pública de Cataluña. Informe de los resultados para Cataluña. Encuesta sobre el uso de drogas en enseñanzas secundarias en España (ESTUDES), 2023. *Observatorio Español de las Drogas y las Adicciones. Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas (DGPNSD).*

Los elevados datos de consumo efectivo han motivado la aprobación del proyecto de ley de prevención del consumo de alcohol entre menores de edad, con medidas para prevenir el consumo de alcohol y sus efectos en niños y adolescentes.

El programa de atención a los adolescentes con conductas de consumo de sustancias constata el incremento de casos de adolescentes con trastornos mentales y simultáneamente con conductas de consumo de drogas. En 2023 se llevó a cabo una evaluación de este programa, que identificó los diferentes aspectos que cabía mejorar, a saber:

- Mejorar la coordinación de los equipos entre los CAS-CSMIJ y entre centros colaboradores y unidades funcionales y disponer de sistemas de información comunes.
- Actualizar la capacitación de profesionales para implementar el programa según las necesidades actuales.
- Mejorar el grado de conocimiento del programa entre profesionales.
- Mejorar la accesibilidad de los adolescentes al programa.

2.5. Educación en igualdad de oportunidades



Nota. Los colores indican el nivel de cobertura o garantía de los derechos y oportunidades en las diferentes edades (de 0 a 17 años). El color verde indica un nivel elevado de cobertura o garantía; el amarillo, un nivel medio, y el rojo, un nivel bajo. Las dos últimas columnas muestran el nivel de cobertura o garantía de derechos en relación con los jóvenes de 18 a 23 años y los adultos. En este caso, el color rojo significa que el nivel de cobertura o garantía para el grupo de 0 a 17 años es más bajo que para la población de 18 a 23 años o para los adultos, según corresponda.

2.5.1. Reconocimiento del derecho

La edad de escolarización obligatoria es entre los seis y los dieciséis años, pero también hay enseñanzas no obligatorias universales y gratuitas para los niños de tres a seis años y para los adolescentes de entre dieciséis y dieciocho años.

Nuestro ordenamiento jurídico establece la educación como un derecho fundamental de la persona (art. 27 de la Constitución Española y art. 21 del Estatuto de Autonomía de Cataluña), cuyo ejercicio tiene carácter obligatorio y gratuito para la educación básica (de los seis a los dieciséis años).

Tanto la Ley orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación (LOE), como la Ley 12/2009, de 10 de julio, de educación (LEC), establecen que la educación primaria y la educación secundaria obligatoria son enseñanzas obligatorias de carácter universal y gratuito. Por lo que respecta a las enseñanzas no obligatorias, la educación infantil de segundo ciclo (de tres a seis años), la formación profesional de grado medio y los programas de cualificación profesional inicial también son gratuitos y universales. No ocurre lo mismo con la educación infantil de primer ciclo (de cero a tres años), el bachillerato y la educación universitaria.

Solo en el caso del tercer curso del primer ciclo de educación infantil (I2) en las guarderías municipales está previsto que el Departamento de Educación y Formación Profesional asuma la financiación de la parte del coste del servicio de escolarización que satisfacen las familias por plaza escolar correspondiente en el sector público.

Para ser admitido en un centro escolar es necesario cumplir los requisitos académicos y de edad, y el resto de los requisitos que exige el ordenamiento jurídico vigente para la enseñanza y el curso al que se quiere acceder (art. 37.2 del Decreto 11/2021).

2.5.2. Capacidad de agencia

El proceso de preinscripción y matriculación del alumnado en el sistema educativo corresponde a los progenitores o tutores legales, y no al alumnado, porque se considera una actuación que forma parte del ámbito de la patria potestad.

El Decreto 11/2021, de 16 de febrero, de la programación de la oferta educativa y del procedimiento de admisión en los centros del Servicio de Educación de Cataluña, establece que las familias, y específicamente no el alumnado, expresan sus preferencias a través de la solicitud de admisión, y que en la asignación de plaza se tiene en cuenta esta voluntad de los progenitores o tutores legales expresada en la solicitud (arts. 49 y 57).

La Resolución EDF/319/2025, de 4 de febrero, por la que se aprueban las normas de preinscripción y matrícula de alumnos en los centros del Servicio de Educación de Cataluña y otros centros educativos, en las diversas enseñanzas sostenidas con fondos públicos, para el curso 2025/2026, limita la capacidad del alumnado de presentar la solicitud. En el caso de los menores de edad, quien presenta y firma la solicitud de preinscripción es el padre, la madre o el tutor legal, con el acuerdo del otro progenitor, si lo hubiera. Si se constata una falta de acuerdo entre las personas que comparten la patria potestad del niño, y mientras no haya una resolución judicial, las comisiones de garantías de admisión determinan el centro de escolarización después de haber escuchado a las personas interesadas. No se menciona, en este caso, la escucha del alumno (3.10). En la preinscripción de bachillerato, los alumnos mayores de edad o que cumplen dieciocho años durante el año en que se presenta la solicitud llevan a cabo ellos mismos el trámite de preinscripción y firman la solicitud. Si no son mayores de edad ni cumplen los dieciocho durante ese año, también es su tutor legal quien debe hacer el trámite y firmar la solicitud (3.11).

La capacidad de decisión del alumnado sobre el centro de escolarización o sobre los estudios postobligatorios que quieren cursar queda supeditada a que sus progenitores o tutores legales los escuchen al respecto.

En las enseñanzas de bachillerato, donde deben escogerse diferentes materias troncales y optativas, en la elección de estas materias no es imprescindible el consentimiento de los progenitores o tutores legales. Tampoco lo es en el acceso a la educación superior, que en muchos casos se decide o produce cuando los alumnos tienen diecisiete años, durante los meses finales de la etapa del bachillerato o de los ciclos formativos de grado medio, o en la inscripción a los exámenes de acceso a la universidad (selectividad). La preinscripción y matriculación en los estudios universitarios o en la formación profesional de grado superior pueden hacerla los propios alumnos.

Uno de los criterios de prioridad que cabe tener en cuenta en la admisión es la proximidad del domicilio del alumno al centro o, en su caso, la proximidad del puesto de trabajo de los progenitores o tutores legales. **Solo en caso de que el alumnado sea mayor de edad, también se puede tener en cuenta su puesto de trabajo (art. 39.1 del Decreto 11/2021). Esta posibilidad no se tiene en cuenta para alumnos de entre dieciséis y dieciocho años.**

2.5.3. Garantía efectiva del derecho

Acceso a la educación de los cero a los tres años

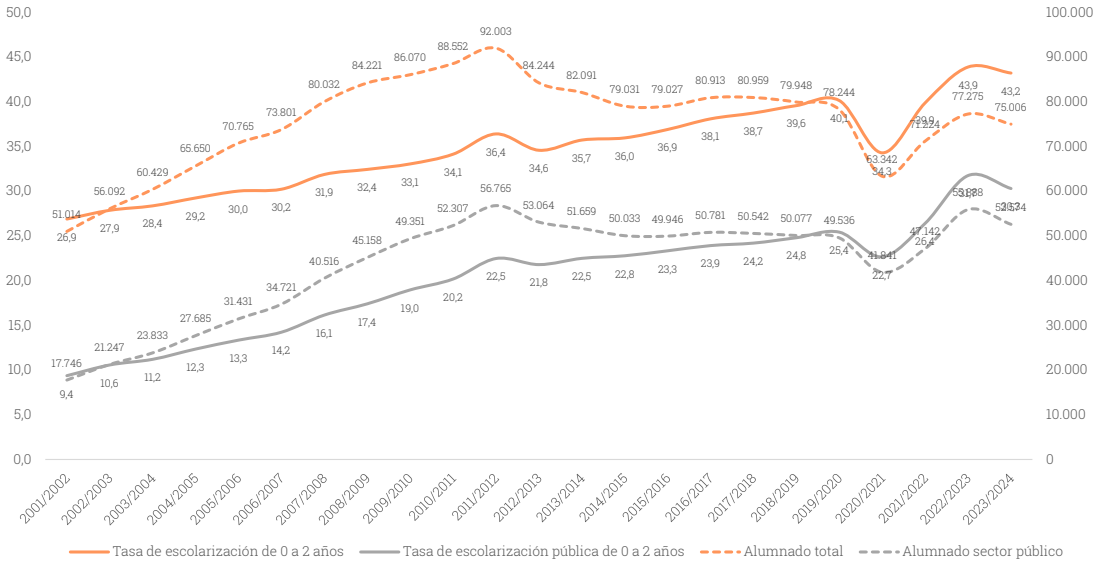
Más de la mitad de los niños de cero a dos años no están escolarizados, y lo están menos los niños socialmente más desfavorecidos.

La etapa de cero a tres años es una de las etapas en las que el derecho a la educación está menos garantizado. Por un lado, porque en las enseñanzas de educación infantil de primer ciclo la escolarización no es obligatoria ni universal, y por otro, porque los costes de acceso a la oferta acaban generando desigualdades sociales en la participación de los niños. Este hecho es relevante porque la escolarización en esta etapa educativa tiene un impacto positivo para el desarrollo cognitivo, emocional y social de los niños y para la trayectoria escolar posterior, especialmente para los niños socialmente menos favorecidos, que son los que menos se benefician de ella. Los niños escolarizados en las guarderías llegan más adaptados y preparados a las etapas posteriores y con menos desigualdades educativas.

En el curso 2023/2024, el 43,2 % de los niños de cero a dos años estaban escolarizados en la educación infantil de primer ciclo. Esto significa que **más de la mitad de los niños de esta edad no estaban escolarizados.** Si nos centramos en los niños de dos años, la tasa de escolarización se sitúa en el 69,7 %, que implica que cerca de una tercera parte de los niños no están escolarizados.

La falta de escolarización en esta etapa se ha ido reduciendo progresivamente a lo largo de las dos últimas décadas, con una tasa que ha mantenido una tendencia creciente sostenida en el tiempo, solo alterada por el paréntesis de las perturbaciones de la crisis económica de 2008 y de la crisis de la pandemia de 2020 (gráfico 17).

Gráfico 17. Evolución de la tasa de escolarización en la educación infantil de primer ciclo en Cataluña (2001/2002 - 2023/2024)

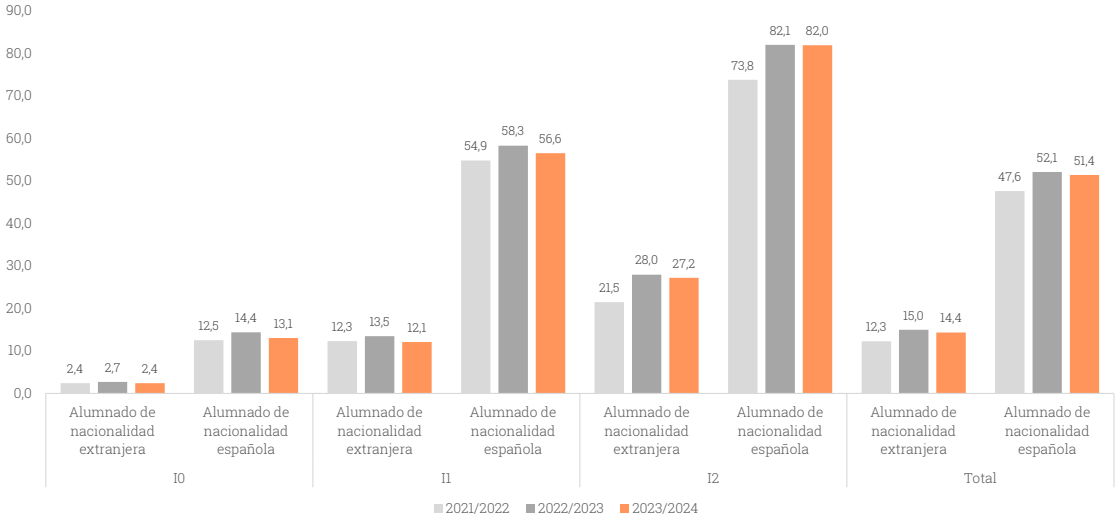


Fuente. Elaboración propia a partir de datos del Departamento de Educación y del censo de población de habitantes en fecha 1 de enero de cada año.

La participación de los niños de cero a dos años en esta etapa crece a medida que aumenta la edad. Mientras que en I0, una edad más cubierta por las licencias parentales y más dependiente del cuidado familiar, la tasa de escolarización es del 10,7 %, en I2 esta tasa se sitúa en el 69,7 % (gráfico 18).

Además, esta participación está muy condicionada por las desigualdades sociales de acceso. Mientras que el 51,4 % de los niños de cero a dos años de nacionalidad española están escolarizados, solo lo están el 14,4 % de los niños de nacionalidad extranjera.

Gráfico 18. Evolución de las tasas de escolarización en la educación infantil de primer ciclo en función de la nacionalidad en Cataluña (2021/2022, 2022/2023 y 2023/2024)



Fuente. Elaboración propia a partir de datos del Departamento de Educación (Estadística de educación de los cursos 2021/2022, 2022/2023 y 2023/2024) y del censo de población.

Nota. La tasa de escolarización correspondiente al curso 2023/2024 está calculada a partir de los datos provisionales del censo de población para el 2024.

Tras un impacto inicial positivo, la gratuidad de I2 no está sirviendo para incrementar las tasas de escolarización en esta etapa educativa ni para reducir las desigualdades.

Desde el curso 2022/2023, como medida positiva, el Departamento de Educación ha promovido la gratuidad en I2 en los centros públicos, con una subvención de 3.200 euros por plaza y año en las guarderías de titularidad municipal.

Esta medida, que favoreció un salto significativo en las tasas de escolarización en I2 entre los cursos 2021/2022 y 2022/2023 (con un incremento del 62,6 al 69,9 % en solo un año), ha tenido un impacto más limitado de cara al curso 2023/2024, en el que la tasa de escolarización no ha aumentado.

Un motivo por el que la gratuidad en I2 en el sector público no haya favorecido un incremento de las tasas de escolarización globales puede estar relacionado, en parte, con que la oferta de plazas públicas haya experimentado un crecimiento muy por debajo de la evolución de la demanda. En concreto, en el caso de los municipios de 100.000 habitantes o más, en relación con el curso 2021/2022, la oferta de plazas ha aumentado un 2,8 % en I1 y un 7,4 % en I2, mientras que las solicitudes lo hicieron un 24,1 y un 34,6 % respectivamente. Una parte de la demanda no cubierta en el sector público no se escolariza en el sector privado porque no se garantiza la gratuidad. La subvención destinada a la escolarización de alumnado en situación de vulnerabilidad en este sector cubre cerca del 50 % del coste de la plaza escolar y tiene una incidencia realmente baja entre el alumnado socialmente desfavorecido porque el umbral de renta establecido en la convocatoria de subvención en los centros privados para tener la consideración de niño en situación de pobreza o vulnerabilidad es muy bajo.

De hecho, la gratuidad ha incrementado la demanda de plazas en el sector público, pero también ha causado una cierta sustitución del sector privado por el sector público. Si bien la medida parece haber contribuido a consolidar la demanda global de plazas de guardería en el sector público, no ha habido un incremento equivalente de la oferta que contribuya a aumentar con la misma intensidad las tasas de escolarización en esta etapa.

La gratuidad en I2 tampoco parece que esté reduciendo actualmente las desigualdades que hay en el acceso a esta etapa educativa. El primer año de aplicación supuso un incremento de las tasas de escolarización bastante equivalente entre el alumnado de nacionalidad española (del 73,8 al 82,1 %, 8,3 puntos porcentuales más) y el alumnado de nacionalidad extranjera (del 21,5 al 28,0 %, 6,5 puntos porcentuales más). Las tasas de escolarización en I1 y en I2 se mantuvieron estables entre los cursos 2022/2023 y 2023/2024, tanto para el alumnado de nacionalidad española como para el de nacionalidad extranjera.

El Departamento de Educación y Formación Profesional ha expuesto la voluntad de incrementar la financiación en las guarderías públicas de 1.600 euros por plaza a 1.800 euros. También se celebrará una convocatoria de 60 millones de euros para financiar con 10.000 euros la creación de cada nueva plaza pública de guardería.

Prevalencia de la segregación escolar en función de la edad

La segregación escolar en primaria es más elevada que en secundaria, aunque prosigue su tendencia decreciente desde la firma del Pacto contra la segregación escolar.

Si tomamos como referencia al alumnado extranjero, en el curso 2024/2025, los índices de disimilitud se situaban en el 0,31 en primaria y en el 0,27 en la ESO. Esto significa que habría que (hipotéticamente) cambiar de centro al 31 % del alumnado de primaria y al 27 % de secundaria para garantizar una escolarización plenamente equilibrada de este alumnado.

La incidencia más elevada de la segregación escolar en la educación primaria se explica, entre otros factores, por la mayor atomización del sistema educativo en esta etapa, con más centros de dimensiones más reducidas.

Si se analiza la evolución de los niveles de segregación del alumnado extranjero, se observa **una reducción del 27,9 % en primaria y del 22,9 % en secundaria entre los cursos 2018/2019 y 2024/2025 (octubre)** (tabla 36).

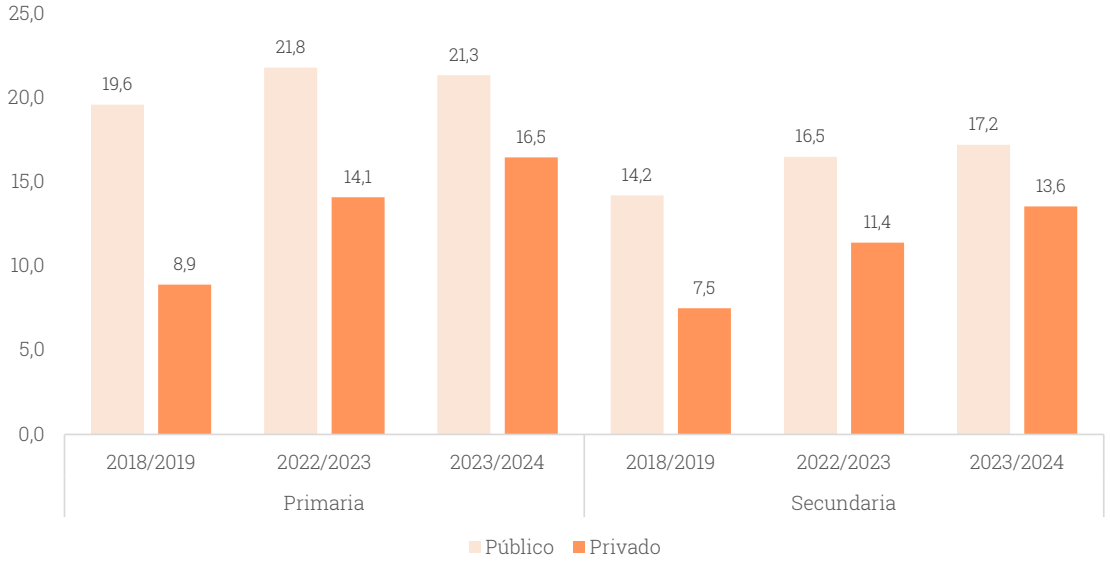
Tabla 36. Evolución de los niveles de segregación escolar en función de la nacionalidad del alumnado en Cataluña (2011-2024)

Etapa	2011/2012	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021	2021/2022	2022/2023	2023/2024	2024/2025 (oct.)
Primaria	0,47	0,48	0,47	0,47	0,45	0,44	0,43	0,41	0,40	0,37	0,34	0,32	0,31
Secundaria	0,38	0,39	0,38	0,38	0,36	0,36	0,35	0,34	0,33	0,31	0,29	0,28	0,27
Etapa	2011/2012	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021	2021/2022	2022/2023	2023/2024	2024/2025 (oct.)
I3	–	–	–	0,51	0,49	0,47	0,45	0,43	0,42	0,41	0,38	0,37	0,37
1.º de ESO	–	–	–	0,39	0,38	0,38	0,37	0,36	0,34	0,32	0,31	0,30	0,29

Fuente. Elaboración propia a partir de datos del Departamento de Educación y Formación Profesional.
Nota. Por primaria *entendemos los niveles que van de I3 a 6.º de primaria; por* secundaria*, los niveles de 1.º a 4.º de ESO. Los índices de disimilitud de esta tabla están calculados para todos los municipios catalanes con al menos dos centros de primaria o dos de secundaria, a diferencia del análisis por municipios, que se limita a los municipios de más de 5.000 habitantes.*

Mientras que en el sector público aumentó ligeramente la proporción de alumnado extranjero entre los cursos 2018/2019 y 2023/2024, entre 2 y 3 puntos porcentuales en primaria y en secundaria, en el sector concertado prácticamente se ha duplicado esta presencia, con un aumento de cerca de 6 puntos porcentuales en primaria y en secundaria (gráfico 19).

Gráfico 19. Evolución de la proporción de alumnado extranjero en función de la titularidad del centro en Cataluña (2018-2024)



Fuente. Elaboración propia a partir de datos del Departamento de Educación y Formación Profesional.

Esta reducción de la segregación escolar del alumnado extranjero también se aprecia al analizar la evolución de los desequilibrios en la escolarización del alumnado con necesidades educativas específicas, aunque con una tendencia más atenuada. Cabe destacar que los niveles de segregación del alumnado con necesidades educativas específicas son más elevados que en el caso del alumnado extranjero (tabla 37).

Tabla 37. Evolución de los niveles de segregación escolar en función de la concurrencia de necesidades educativas específicas del alumnado en Cataluña (2015-2024)

Etapa	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021	2021/2022	2022/2023	2023/2024	2024/2025 (oct.)
Primaria	0,48	0,36	0,38	0,37	0,33	0,40	0,41	0,40	0,41	0,38
Secundaria	0,45	0,34	0,33	0,29	0,24	0,34	0,32	0,31	0,31	0,29
Etapa	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021	2021/2022	2022/2023	2023/2024	2024/2025 (oct.)
I3	0,69	0,53	0,59	0,60	0,49	0,49	0,46	0,40	0,41	0,38
1.º de ESO	0,52	0,41	0,40	0,34	0,29	0,37	0,35	0,36	0,36	0,33

Fuente. Elaboración propia a partir de datos del Departamento de Educación y Formación Profesional.

Nota. Por primaria *entendemos los niveles que van de I3 a 6.º de primaria; por* secundaria, *los niveles de 1.º a 4.º de ESO. Los índices de disimilitud de esta tabla están calculados para todos los municipios catalanes con al menos dos centros de primaria o dos de secundaria, a diferencia del análisis por municipios, que se limita a los municipios de más de 5.000 habitantes.*

Incidencia de la edad en la educación inclusiva

Los recursos intensivos para el despliegue de la educación inclusiva se han duplicado desde la entrada en vigor del Decreto 150/2017, aunque también lo ha hecho el número de alumnado con necesidades educativas especiales.

Desde la aprobación del Decreto 150/2017, de 17 de octubre, de la atención educativa al alumnado en el marco de un sistema educativo inclusivo, entre los cursos 2017/2018 y 2023/2024 aumentaron un 124,0 % el número de docentes en aulas de apoyo intensivo para la escolarización inclusiva (SIEI), un 94,3 % el número de horas contratadas de monitores de apoyo (auxiliares de educación especial) en los centros públicos y un 30,3 % los docentes especialistas de educación especial en el segundo ciclo de educación infantil y educación primaria. También aumentó un 14,4 % el número de maestros especialistas de audición y lenguaje (MAL) en primaria y un 42,0 % el profesorado especialista en orientación en secundaria. Además, se triplicó el número de aulas integrales de apoyo (AIA).

Sin embargo, el incremento de la detección de alumnado con necesidades educativas especiales en el sistema educativo ha hecho que este incremento de recursos no haya supuesto un salto cualitativo equivalente en la dotación de personal de apoyo. Así, la ratio de alumnado con necesidades educativas específicas por docente especialista de educación especial en el sector público pasó del 3,7 en el curso 2017/2018 al 4,2 en el curso 2023/2024, mientras que la ratio de alumnado con necesidades educativas específicas por horas contratadas de monitor en el sector público pasó del 1,8 en el curso 2017/2018 al 2,2 en el curso 2023/2024. La provisión de personal docente solo redujo la ratio de alumnado con necesidades educativas especiales por recurso en el caso de la dotación de SIEI, de 43,3 en el curso 2017/2018 a 30,8 en el curso 2023/2024.

De hecho, **en el caso de los SIEI, si bien las dotaciones son superiores (1.234) a los objetivos marcados en la memoria de evaluación de impacto del Decreto 150/2017 (845), los SIEI disponibles todavía no dan cobertura al conjunto del alumnado para el que el EAP ha presentado propuesta de este recurso.**

Más allá de la insuficiencia de recursos, se detectan déficits de formación del personal docente y de atención educativa de los centros ordinarios para hacer efectiva la educación inclusiva.

La aprobación del Decreto 150/2017 no ha comportado una reducción del alumnado con necesidades educativas especiales escolarizado en los centros de educación especial, en parte por el incremento del alumnado escolarizado mayor de quince años.

Desde la aprobación del Decreto 150/2017, se ha incrementado un 20,3 % el alumnado escolarizado en centros de educación especial, hasta los 8.226 alumnos en el curso 2023/2024. **El alumnado puede estar escolarizado en los centros de educación especial hasta los veintiún años.**

Tabla 38. Evolución del alumnado con necesidades educativas especiales en el sistema educativo (2017-2023)

Cursos	Alumnos con NEE escolarizados en centros ordinarios	Alumnos en centros de educación especial	Total de alumnos con NEE	Alumnos con NEE escolarizados en centros ordinarios (%)
2017/2018	23.857	6.839	30.696	77,2
2018/2019	26.844	7.087	33.931	79,1
2019/2020	29.374	7.456	36.830	79,8
2020/2021	29.028	7.818	36.846	78,8
2021/2022	31.470	8.067	39.537	79,6
2022/2023	34.465	8.207	42.672	80,8
2023/2024	38.027	8.226	46.253	82,2

Fuente. Tabla extraída del Informe sobre los derechos del niño 2023 *de la institución del Síndic de Greuges de Cataluña, elaborada a partir de datos del Departamento de Educación y Formación Profesional.*
Nota. NEE corresponde a necesidades educativas especiales.

Este incremento del alumnado escolarizado en centros de educación especial se explica fundamentalmente por el aumento del alumnado en edad de escolarización postobligatoria. Sin embargo, cabe señalar que:

- **Sin contabilizar al alumnado mayor de quince años, el número de alumnos en los centros de educación especial se mantiene estabilizado en torno a los 5.000 desde la aprobación del Decreto 150/2017, 6.000 si contabilizamos a todo el alumnado de educación infantil y básica.**

- **La ratio de alumnado de educación básica en los centros de educación especial por cada 1.000 alumnos de estas enseñanzas en los centros ordinarios se ha mantenido estabilizada en torno al 6,9 ‰,** mientras que la tasa de escolarización de seis a quince años en centros de educación especial también está en torno al 4,5 ‰.

- Cerca de 300 niños escolarizados en centros de educación especial (el 3,4 % del total) tienen de dos a cinco años, la edad teórica de escolarización en la educación infantil de segundo ciclo.

Los centros de educación especial tienen lista de espera para acceder a ellos, con alumnado para el que se ha hecho una propuesta de escolarización en un recurso de este tipo. El hecho de que la demanda sea superior a la oferta de plazas hace que, en algunas ocasiones, para la asignación de plaza se apliquen criterios que no responden a las necesidades del alumnado ni a la valoración psicopedagógica efectuada, sino que son criterios organizativos condicionados por la disponibilidad de recursos del sistema. Esto ocurre, por ejemplo, cuando solo se prioriza el acceso del alumnado que requiere escolarización a jornada completa en un centro de educación especial o que no dispone de SIEI, o también cuando no se hace la propuesta de escolarización del EAP a un centro de educación especial si no hay plaza.

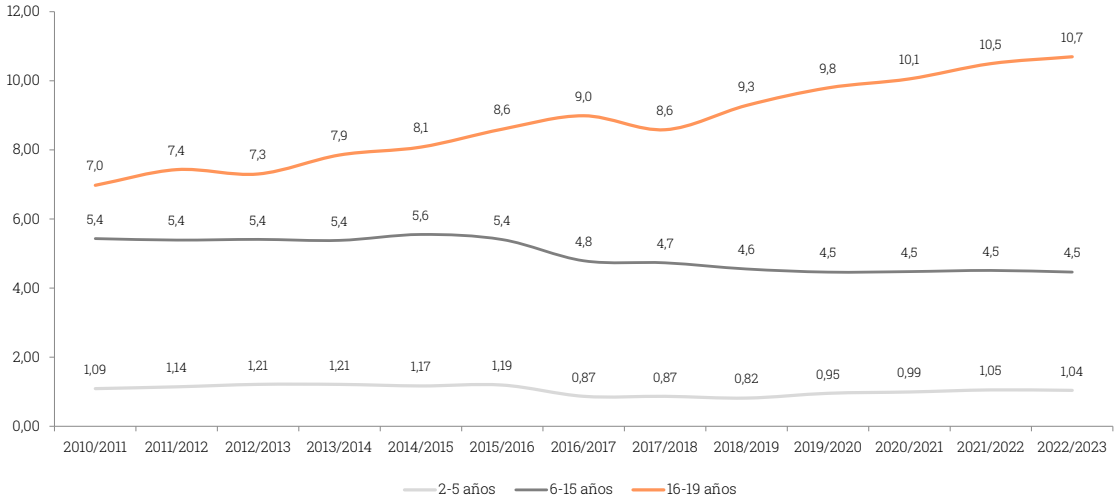
A su vez, cabe mencionar que hay alumnado escolarizado en centros de educación especial que podría estar escolarizado en centros ordinarios.

Tabla 39. Evolución del alumnado de educación especial por edad en Cataluña (2017-2023)

	Total	2-5 años	6-15 años	16-17 años	18 años o más	2-5 años (%)	6-15 años (%)	16-17 años (%)	18 años o más (%)
2017/2018	6.839	263	3.834	1.454	1.288	3,8	56,1	21,3	18,8
2018/2019	7.087	242	3.737	1.573	1.535	3,4	52,7	22,2	21,7
2019/2020	7.456	279	3.699	1.712	1.766	3,7	49,6	23,0	23,7
2020/2021	7.818	289	3.727	1.764	2.038	3,7	47,7	22,6	26,1
2021/2022	8.067	295	3.725	1.839	2.208	3,7	46,2	22,8	27,4
2022/2023	8.207	280	3.669	1.941	2.317	3,4	44,7	23,7	28,2

Fuente. Elaboración propia con datos del Departamento de Educación y Formación Profesional.

Gráfico 20. Evolución del alumnado de educación especial por edad por cada 1.000 habitantes del grupo poblacional de referencia en Cataluña (2010-2023)



Fuente. Elaboración propia con datos del Departamento de Educación.

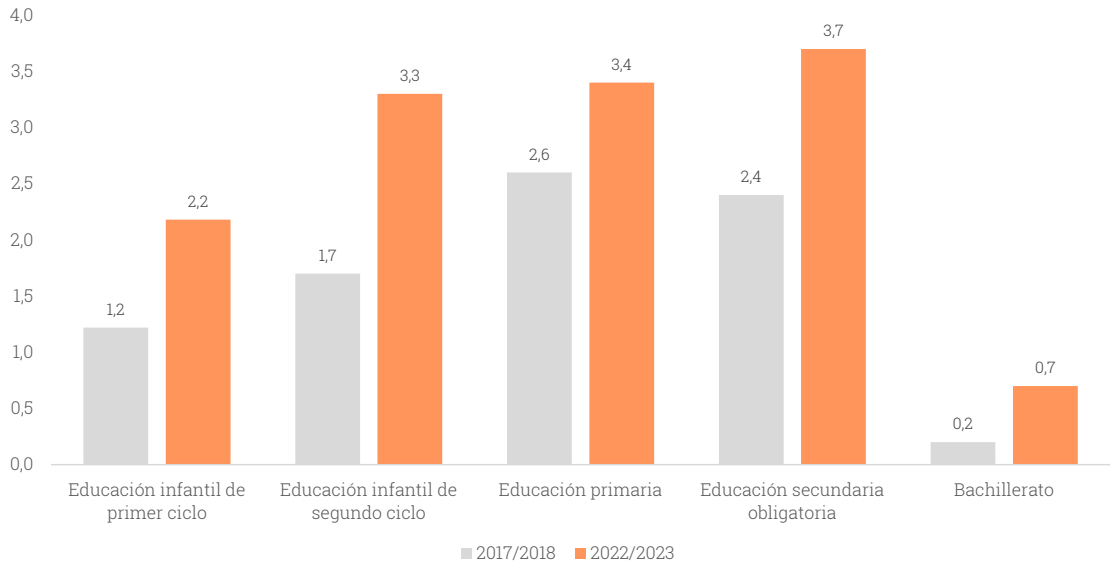
El alumnado con necesidades educativas especiales tiene menos presencia en la educación infantil de primer ciclo, pero esta desigualdad ha tendido a reducirse en los últimos años.

La participación de los niños con necesidades educativas especiales en la educación infantil de primer ciclo ha aumentado. En el curso 2022/2023 hubo cerca de 1.700 alumnos con estas necesidades, el 2,2 % del alumnado, mientras que esta proporción era del 1,2 % en el curso 2017/2018. No obstante, cabe mencionar que esta proporción es todavía ligeramente inferior a la de la educación infantil de segundo ciclo, que es del 3,3 %.

La ordenación conjunta de las enseñanzas de la educación infantil, aprobada en 2023 con el Decreto 21/2023, de 7 de febrero, de ordenación de las enseñanzas de la educación infantil, favorece el despliegue del modelo de educación inclusiva en el primer ciclo y que este deba garantizar la inclusión escolar como ya lo hace en el segundo ciclo.

Sin embargo, todavía quedan algunas dificultades de acceso relacionadas con la dotación de recursos especializados o de apoyo en esta etapa. La ratio de profesionales establecida por el Decreto 282/2006, de 4 de julio, por el que se regulan el primer ciclo de la educación infantil y los requisitos de los centros, no tiene en cuenta las necesidades de apoyo adicionales o intensivas que requiere un centro en caso de tener alumnado con necesidades educativas especiales. Los ayuntamientos o los titulares de centros privados no siempre están dispuestos a contratar personal adicional de apoyo, y el Departamento de Educación no tiene una política consistente de provisión de recursos de apoyo a la educación infantil de primer ciclo, como la que sí tiene en otras etapas. Los servicios educativos, como los EAP, no prestan la misma atención a las necesidades de intervención del alumnado de las guarderías.

Gráfico 21. Alumnado con NEE por enseñanzas en Cataluña (cursos 2017/2018 y 2022/2023)



Fuente. Elaboración propia con datos del Departamento de Educación y Formación Profesional.

Nota. NEE corresponde a necesidades educativas especiales.

La dificultad de inclusión del alumnado con necesidades educativas especiales en los estudios postobligatorios en centros ordinarios aumenta la escolarización en los centros de educación especial y la desescolarización: la mitad de los adolescentes con necesidades educativas especiales de dieciséis a veintiún años no estudia.

La participación del alumnado con necesidades educativas especiales también ha aumentado en las enseñanzas secundarias postobligatorias, aunque este alumnado también está infrarrepresentado en esta etapa. En el caso de bachillerato, el alumnado con necesidades educativas especiales pasó del 0,2 % en el curso 2017/2018 al 0,7 % en el curso 2022/2023, 666 alumnos en total, pero esta proporción es del 3,5 % en el caso de la educación básica, sensiblemente más elevada.

Mientras que el 58,0 % del alumnado que finaliza la ESO se escolariza en el bachillerato, se estima que esta proporción es solo del 10,5 % en el caso del alumnado con necesidades educativas especiales, más de cinco veces inferior.

En el caso de los **ciclos formativos de grado medio**, la institución del Síndic de Greuges recibe quejas por las dificultades del alumnado para continuar su formación a través de la oferta reglada de formación profesional. Una parte del profesorado todavía se resiste a aplicar **modificaciones curriculares en la formación profesional**.

Las dificultades de acceso a los estudios postobligatorios se deben a las complicaciones a la hora de aplicar adaptaciones curriculares y a las bajas tasas de graduación en ESO del alumnado con necesidades educativas especiales, lo que limita las opciones de proseguir los estudios en los ciclos formativos.

En este sentido, cabe destacar, en positivo, que se han mejorado las **garantías para la graduación en ESO del alumnado con necesidades educativas especiales.** El Decreto 175/2022, de 27 de septiembre, de ordenación de las enseñanzas de la educación básica, prevé que la evaluación del alumnado con necesidades educativas especiales debe hacerse a partir de los criterios establecidos en el plan de apoyo individualizado, y no a partir del grado de consecución de las competencias establecidas con carácter general para la etapa, como se hacía hasta el curso 2022/2023.

En el caso de los **programas de formación e inserción (PFI)**, el alumnado con necesidades educativas especiales está sobrerrepresentado: cerca de un 25 % del alumnado tiene estas necesidades, en parte porque los programas están adaptados y se cursan en centros de educación especial (cerca de 800 alumnos se encuentran en esta situación). Desde el curso 2017/2018, han aumentado un 17,2 % las plazas disponibles de PFI, cerca de 1.200, lo que ofrece más oportunidades de continuidad formativa al alumnado con necesidades educativas especiales. También ha aumentado un 23,5 % el alumnado matriculado en PFI adaptados en centros de educación especial, con más de 150 nuevas plazas.

Curso tras curso aumenta el número de alumnos mayores de dieciséis años que están escolarizados en centros de educación especial (4.258 en el curso 2022/2023) por la falta de oferta disponible en entornos ordinarios. Más de la mitad del alumnado de centros de educación especial tiene más de dieciséis años (51,9 %), cuando en el curso 2017/2018 esta proporción era del 40,1 %. Este incremento del alumnado escolarizado en centros de educación especial se explica, en buena parte, por la puesta en funcionamiento de los **itinerarios formativos específicos (IFE)**. En los centros de educación especial, la oferta de IFE pasó de 192 plazas en el curso 2017/2018 a 1.301 en el curso 2022/2023.

Además, una proporción significativa de jóvenes de dieciséis a veintiún años con necesidades educativas especiales no están escolarizados por falta de oferta adaptada a sus necesidades. **La institución del Síndic de Greuges estima que cerca del 50 % de alumnado con necesidades educativas especiales de dieciséis a veintiún años no está inscrito en ninguna oferta formativa.**

Convivencia en los centros escolares

La victimización de los niños por situaciones de violencia escolar es elevada, más en primaria que en secundaria.

Los últimos datos que ofrece la Encuesta de convivencia escolar y seguridad en Cataluña del Departamento de Interior, correspondientes al curso 2021/2022, constatan que dos terceras partes del alumnado (64,4 %) manifiestan haber sufrido a lo largo del curso algún tipo de violencia en el centro escolar, más en el caso de primaria (78,1 %) que en secundaria (68,3 %). **Si tomamos como referencia las situaciones de violencia persistente (acciones negativas frecuentes, una vez o más a la semana), un 18,9 % del alumnado ha sido víctima de acoso, también más en primaria (25,6 %) que en secundaria (20,5 %)**. En el caso del alumnado de bachillerato o de ciclo formativo de grado medio, esta prevalencia se reduce hasta el 10,3 %.

Sin embargo, el ciberacoso es más frecuente en secundaria que en primaria. Un 33,6 % de las víctimas de acoso escolar manifiestan que se ha producido en un entorno digital, más en la ESO (37,7 %) que en primaria (25,1 %).

El número de alumnos atendidos por la USAV o mediante la activación del protocolo de actuación ante cualquier tipo de violencia en el ámbito educativo es más elevado en la ESO que en la educación primaria.

La Unidad de Apoyo al Alumnado en situación de Violencia (USAV) trata casos de violencia que afectan al alumnado (entre otros, a las víctimas de acoso escolar). **En el curso 2023/2024 atendió 2.144 casos, sensiblemente por encima de los casos atendidos en los cursos precedentes**, en parte porque es un servicio cada vez más conocido y porque hay más sensibilización (tabla 40). Si bien el servicio ha atendido tanto a alumnos de primaria como de secundaria, el número de casos atendidos por cada 1.000 alumnos es claramente superior en la ESO (2,4 ‰) que en primaria (1,3 ‰).

Tabla 40. Evolución de los casos atendidos por la USAV (2020-2024)

	2020/2021	2021/2022	2022/2023	2023/2024	Casos atendidos por cada 1.000 alumnos	2024/2025 (oct.)
Casos atendidos	**296**	**862**	**1.548**	**2.144**	**1,52**	**186**
Educación infantil y primaria	131	370	625	841	1,31	56
ESO	140	410	767	845	2,41	58
Otros	25	82	156	179	0,43	12
Sin información	0	0	0	279	–	60

Fuente. Departamento de Educación y Formación Profesional.

Esta misma situación se da en los casos en los que se ha aplicado el protocolo de actuación ante cualquier tipo de violencia en el ámbito educativo (tabla 41).

Tabla 41. Evolución de los casos en que se ha activado el protocolo de actuación ante cualquier tipo de violencia en el ámbito educativo (2023/2024)

	2022/2023 (ene.)	2023/2024	Casos atendidos por cada 1.000 alumnos	2024/2025 (oct.)
Casos atendidos	**424**	**1.073**	**0,76**	**72**
Educación infantil y primaria	147	369	0,57	20
ESO	232	488	1,39	24
Otros	38	51	0,12	3
Sin información	7	162	–	25

Fuente. Departamento de Educación y Formación Profesional.

Si tenemos presentes los datos de victimización, se observa que **la prevalencia de alumnado atendido por la USAV o mediante la aplicación del protocolo es muy baja en comparación con el alumnado que manifiesta haber sido víctima de violencia, especialmente en educación primaria.**

El protocolo de actuación ante cualquier tipo de violencia en el ámbito educativo no establece un tratamiento específico en función de la edad.

Este protocolo establece una serie de actuaciones destinadas a mejorar la atención a los niños y jóvenes, tanto de primaria como de secundaria, ante múltiples formas de violencia que puedan sufrir en el ámbito educativo ejercidas por el alumnado.

Se prevén circuitos de comunicación con agentes externos, como los Mossos d'Esquadra, el Ministerio Fiscal o el juzgado de guardia, según haya o no infracción penal, en función de si el agresor tiene más o menos de catorce años. También se prevé que **los alumnos mayores de doce años participen en la formalización de los acuerdos y compromisos previstos en el documento de contenidos específicos adicionales (adenda) de la carta de compromiso educativo.**

Durante los cursos 2023/2024 y 2024/2025, el Departamento de Educación y Formación Profesional ha estado implementando y formando la figura del coordinador o coordinadora de coeducación, convivencia y bienestar **(COCOBE)** en todos los centros educativos que imparten enseñanzas obligatorias y postobligatorias, independientemente de la edad del alumnado, mientras haya menores de edad. Esta institución está haciendo el seguimiento del despliegue de esta figura.

Educación afectiva y sexual

El derecho de los niños a la educación afectiva y sexual también está previsto para la primera infancia.

La educación afectiva y sexual es un derecho de los niños y adolescentes avalado internacionalmente por organismos como la UNESCO o la Organización Mundial de la Salud (OMS). Este derecho también está previsto en nuestro ordenamiento jurídico: Ley 17/2015, de 21 de julio, de igualdad efectiva entre mujeres y hombres; Ley 11/2014, de 10 de octubre, para garantizar los derechos de lesbianas, gays, bisexuales, transgéneros e intersexuales y para erradicar la homofobia, la bifobia y la transfobia; Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia; Ley 5/2008, de 24 de abril, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista, y Ley 17/2020, de 22 de diciembre, que la modifica.

El derecho de los niños a la educación afectiva y sexual no tiene limitación de edad, aunque es necesario adecuar su contenido a la edad y a la madurez. Los organismos internacionales como la UNESCO evidencian que la educación en sexualidad tiene efectos positivos en los niños y adolescentes, porque los hace más conscientes y les ayuda a desarrollar una sexualidad desde una actitud más saludable y beneficiosa para su bienestar emocional. La evaluación de programas dirigidos a niños constata que estos programas no aumentan ni la actividad sexual ni los comportamientos sexuales de riesgo entre los niños.

La evaluación de programas también evidencia que los que se centran en el género son más eficaces a la hora de promover una sexualidad más saludable y respetuosa con la igualdad de género y obtienen mejores resultados en cuanto a la prevención de situaciones como los embarazos no deseados o enfermedades de transmisión sexual.

Así, por ejemplo, es importante trabajar la noción de consentimiento también en las primeras edades para generar conciencia de que el cuerpo es del propio niño. Esta idea es clave para prevenir situaciones de violencia y favorecer un desarrollo saludable de la propia sexualidad en el futuro. Hablar de consentimiento a los niños pequeños no implica que el consentimiento se produzca antes.

El Gobierno de Cataluña incluyó la educación afectiva y sexual en el currículum escolar mediante los decretos de ordenación de la educación infantil y básica (primaria y secundaria) aprobados en febrero de 2023 y septiembre de 2022, respectivamente.

Los dos decretos promueven una educación sexual integral en todas las etapas educativas. En la educación infantil, se trabaja el desarrollo emocional y el respeto por la diversidad de género y las orientaciones sexuales. En primaria, se desarrollan competencias emocionales y sociales, se incluye información sobre el cuerpo y las relaciones afectivas, y se fomenta el respeto por la diversidad afectiva y sexual. Por último, en secundaria, se tratan las relaciones afectivas y sexuales desde una perspectiva de salud, bienestar y respeto, se abordan temas de identidad de género y derechos afectivo-sexuales, y se promueve la reflexión crítica sobre los estereotipos de género y las relaciones de poder.

Para asegurar una aplicación efectiva de la educación sexual integral en todos los centros educativos, los departamentos de Educación y Formación Profesional y de Igualdad y Feminismo están desarrollando un plan de derechos sexuales y reproductivos en el ámbito educativo.

Abandono escolar prematuro en adolescentes y jóvenes

En 2024, la prevalencia del abandono educativo prematuro en Cataluña era del 13,7 %, significativamente superior a la media del conjunto de la Unión Europea (9,3 %) y ligeramente superior a la media española (13,0 %).

En los últimos años, las tasas de abandono educativo prematuro han tendido a reducirse, en buena parte gracias al incremento de la oferta de formación profesional. **Desde el año 2008, se ha duplicado la oferta de plazas de formación profesional y se ha reducido a la mitad el abandono, que ha pasado del 32,9 % en el año 2008 al 14,0 % en 2023.**

Sin embargo, hay un elevado abandono educativo prematuro al finalizar la educación secundaria obligatoria y también durante el primer curso del ciclo de grado medio.

En cambio, en el curso 2023/2024 se redujo el número de alumnado que abandona los estudios antes de graduarse.

En el curso 2023/2024 cerca de 15.000 alumnos abandonaron el sistema educativo en 3.º o 4.º de ESO, sin acceder a enseñanzas secundarias postobligatorias, y cerca de 10.000 abandonaron en el primer curso de ciclos formativos de grado medio (CFGM). En el caso de 4.º de ESO, la proporción de abandono es del 12,7 % del alumnado matriculado en este nivel el curso anterior, mientras que en el caso de 1.º de CFGM, es del 22,6 % (tabla 42).

En 4.º de ESO, no ha habido una mejora destacable en los últimos años, dado que la proporción de alumnado que abandona el sistema no ha experimentado cambios. Sí que ha mejorado, en cambio, la continuidad formativa del alumnado en 1.º de CFGM: desde el curso 2017/2018, esta proporción ha pasado del 28,0 % al 22,6 % de 2023/2024 (tabla 42). Esta proporción es claramente superior a la del alumnado que abandona en 1.º de bachillerato, que es del 4,1 %. Este abandono está relacionado con déficits de ajuste de la oferta y la demanda, y también con carencias en la orientación del alumnado en su paso a las enseñanzas secundarias postobligatorias.

Así pues, el incremento de la oferta de formación profesional debe ir acompañado de otras medidas de acompañamiento y orientación del alumnado. Durante 2025, el Departamento de Educación aprobará el decreto de orientación educativa, actualmente en trámite.

Tabla 42. Evolución de la proporción de alumnado que estudiaba el curso anterior y el siguiente (2017-2024)

Nivel educativo	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021	2021/2022	2022/2023	2023/2024
3.º ESO	93,2	94,0	93,7	95,5	95,0	95,1	95,6
4.º ESO	87,8	88,0	87,9	88,0	85,4	88,3	87,3
1.º bachillerato	93,7	94,1	94,1	95,4	94,4	94,9	95,9
2.º bachillerato	28,0	27,2	26,5	23,0	26,1	25,6	26,3
1.º CFGM	72,0	73,6	74,4	77,1	78,1	76,0	77,4
2.º CFGM	59,4	61,4	62,6	64,1	65,4	63,8	65,3

Fuente. Departamento de Educación y Formación Profesional.

Nota. CFGM corresponde a ciclos formativos de grado medio.

En el curso 2023/2024 se incrementaron un 8,3 % las plazas de ciclos formativos de grado medio y superior, por encima de la media de los últimos años.

Uno de los factores que explica la reducción del abandono escolar prematuro ha sido el incremento tan significativo de la oferta de formación profesional a lo largo de las dos últimas décadas, periodo en el que las plazas disponibles de ciclos formativos se han más que duplicado.

Esta mejora sostenida de la escolarización en la formación profesional también favorece el aumento de la graduación en estos estudios. En 2022, la tasa bruta de graduación en los ciclos formativos de grado medio continuó con la tendencia creciente de los últimos años, y se situó en el 31,6 %, claramente por encima de la media estatal (26,4 %) (tabla 43).

Tabla 43. Evolución del peso de los estudios postobligatorios y de las tasas brutas de escolarización por ámbito territorial. Cataluña, España y UE-28, 2004-2024

Plazas ESPO	2004/ 2005	2005/ 2006	2006/ 2007	2007/ 2008	2008/ 2009	2009/ 2010	2010/ 2011	2011/ 2012	2012/ 2013	2013/ 2014	2014/ 2015	2015/ 2016	2016/ 2017	2017/ 2018	2018/ 2019	2019/ 2020	2020/ 2021	2021/ 2022	2022/ 2023	2023/ 2024
CFGM	34.131	34.597	36.209	38.007	41.079	45.597	48.344	53.090	56.304	55.552	58.191	59.492	57.657	59.395	60.171	61.709	62.471	66.176	71.040	76.984
CFGS	34.473	33.783	34.783	37.475	39.641	43.563	46.167	49.180	51.100	52.794	55.013	54.858	58.595	60.906	61.261	63.613	64.548	65.855	66.964	72.476
Bachillerato	89.751	87.123	86.165	86.946	86.420	87.579	87.155	88.377	90.489	91.321	90.572	92.008	94.320	95.404	95.730	96.246	101.616	103.142	103.364	103.861
Tasa bruta de graduación en enseñanzas secundarias postobliga-torias	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Cataluña (bachillerato)	44,5	43	44,9	42,5	42,8	43,8	48,6	46,3	49,8	49,9	52,4	51,8	52,1	50,4	50,3	50,5	52,9	51	49,7	–
España (bachillerato)	45,2	44,5	44,8	44,3	44,5	45,4	47,2	49,7	52,1	53,4	54,9	55,1	57,7	55,9	55,6	55,5	61,5	55,5	55,7	–
Cataluña (CFGM)	16,4	16	16,5	18,3	18,8	21,4	21,4	20,9	26	26,3	26,9	25,1	25,2	25,3	24,5	27,6	30,8	30,2	31,6	–
España (CFGM)	16,3	16,4	16,7	16,4	16,7	17,3	18,3	19,9	23,1	22,3	24,8	24,7	24,9	23,6	22,9	23,5	23,8	27,3	26,4	–
Cataluña (CFGS)	17,9	18,1	18,2	18,4	18,4	21,7	23,0	25,7	27,9	28,2	31,6	33,1	28,2	29,8	31,3	33,0	34,8	37,3	42,2	–
España (CFGS)	17,0	16,9	16,8	16,3	16,1	17,4	18,8	21,2	22,6	24,0	27,3	28,5	27,8	26,7	29,3	29,3	27,3	35,3	34,6	–

Fuente. Elaboración propia a partir de datos de la Oficina Europea de Estadística (Eurostat).
Nota. En 2013 se produjo un cambio de serie debido a las modificaciones introducidas en la clasificación internacional normalizada de educación (CINE) y en la clasificación nacional de la educación (CNED). En el caso de España, este cambio se ha traducido en un aumento significativo del alumnado escolarizado en los estudios secundarios de segunda etapa (ISCED 3) relacionados con programas generales.
Los datos anteriores a 2014 corresponden a la UE-28.
ESPO corresponde a educación secundaria postobligatoria*; CFGM, a* ciclos formativos de grado medio*, y CFGS, a* ciclos formativos de grado superior.

A pesar de esta mejora, en el curso 2024/2025 aumentó el número de alumnado que solicitaba plaza y no accedió a un ciclo formativo de grado medio.

El proceso de admisión a los ciclos formativos de grado medio correspondiente al curso 2024/2025 se llevó a cabo en dos vueltas. En la primera vuelta, 8.333 solicitudes no obtuvieron plaza. Estas podían volver a participar en la segunda vuelta, junto con las 8.142 que no habían cumplido los requisitos en la primera, 16.475 en total. A estas hay que sumar las de las personas que no participaron en el anterior proceso de preinscripción. Sin embargo, en total se presentaron 7.646, de las que 2.817 no obtuvieron plaza.

En el curso 2024/2025, las solicitudes sin plaza (2.817) se incrementaron significativamente en comparación con el proceso de admisión para el curso 2023/2024 (1.015) y para el curso 2022/2023 (638) (tabla 44).

Tabla 44. Datos correspondientes a las dos fases en el proceso de admisión al primer curso de ciclos formativos de grado medio (2022, 2023 y 2024)

Primera fase	Oferta final preinscripción	Solicitudes validadas	Solicitudes asignadas	Solicitudes no asignadas	Asignadas por lista de espera / 2.ª vuelta	Solicitudes no asignadas
2022/2023	40.399	48.682	36.956	11.726	–	–
2023/2024	40.014	50.419	37.158	13.870	3.551	10.319
2024/2025	38.392	45.561	34.868	10.693	2.360	8.333
Segunda fase	**Oferta vacantes**	**Solicitudes en condiciones de participar en la segunda fase**	**Solicitudes ampliadas**	**Solicitudes asignadas**	**Solicitudes no asignadas**	
2022/2023	9.866	9.326	2.899	2.261	638	
2023/2024	–	11.151	3.775	2.760	1.015	
2024/2025	9.020	16.475	7.646	4.829	2.817	

Fuente. Departamento de Educación y Formación Profesional.

Se debe tener presente, a su vez, que una parte de las personas que participan en la primera fase del proceso de admisión de alumnado a un CFGM y que no obtienen plaza no participan en la segunda fase del proceso y no constan escolarizadas en ninguna enseñanza en el curso objeto de la admisión. En el proceso para el curso 2024/2025, 3.939 personas que participaron en la primera fase no lo hicieron en la segunda, y de estas, 2.487 personas no se escolarizaron en estudios alternativos. Esta cifra es ligeramente inferior a la del curso 2022/2023 (3.673).

En total, **prácticamente 7.000 alumnos que han solicitado un CFGM y que cumplían los requisitos no han obtenido plaza, y la mayoría de ellos ha abandonado el sistema educativo**. Si todo el alumnado que solicita plaza accediese a un CFGM, el abandono escolar prematuro se reduciría en casi dos puntos porcentuales.

Tabla 45. Situación del alumnado que no ha obtenido plaza en la primera fase del proceso de admisión al primer curso del CFGM y que no ha participado en la segunda fase (2022, 2024)

Situación actual	Alumnado no asignado en la primera fase en la admisión para el curso 2022/2023	Alumnado no asignado en la primera fase en la admisión para el curso 2024/2025
Total	**6.577**	**3.939**
Bachillerato	745	654
CFGM	1.659	595
CFGS	310	153
ESO	182	16
IFE	6	1
Otros	2	33
No tienen matrícula en el RALC	3.673	2.487

Fuente. Departamento de Educación y Formación Profesional.
Nota. CFGM corresponde a ciclos formativos de grado medio*; CFGS, a* ciclos formativos de grado superior*; IFE, a* itinerarios formativos específicos*, y RALC, a* Registro de Alumnos de Cataluña.

Durante el proceso de admisión correspondiente al curso 2024/2025, la institución del Síndic de Greuges volvió a recibir quejas relacionadas con el calendario. Tras las mejoras introducidas en el curso anterior para evitar el retraso en la asignación de plaza, el Departamento de Educación volvió a definir un proceso de admisión a los ciclos formativos para el curso 2024/2025 con una segunda fase que finalizaba el 30 de septiembre, tres semanas después de haberse iniciado el curso escolar. De cara al próximo curso, está estudiando implementar una serie de mejoras que permitan completar la matrícula antes de iniciar el curso, en la línea de lo que ha sugerido la síndica.

Este año, el Gobierno de Cataluña ha aprobado el Acuerdo GOV/55/2025, de 4 de marzo, para optimizar y mejorar el acceso a la formación profesional, ampliar la oferta de las enseñanzas profesionalizadoras y fomentar la continuidad formativa. A través de este acuerdo se propone:

- Incrementar en 7.374 plazas la oferta de enseñanzas profesionalizadoras en centros del Servicio de Educación de Cataluña para el curso 2025/2026, en los estudios de ciclo formativo de grado básico, grado medio y grado superior de formación profesional, cursos de especialización, estudios de régimen especial, itinerarios formativos específicos y programas de formación e inserción.

- Iniciar un plan piloto de 500 plazas para la implantación de ciclos formativos de grado básico en centros de titularidad privada del Servicio de Educación de Cataluña.

- Optimizar el procedimiento de preinscripción y matriculación en los centros educativos del Servicio de Educación de Cataluña u otros centros educativos de los ciclos formativos de grado medio y grado superior sostenidos con fondos públicos para el curso 2025/2026, a fin de finalizar el procedimiento el 31 de julio de 2025.

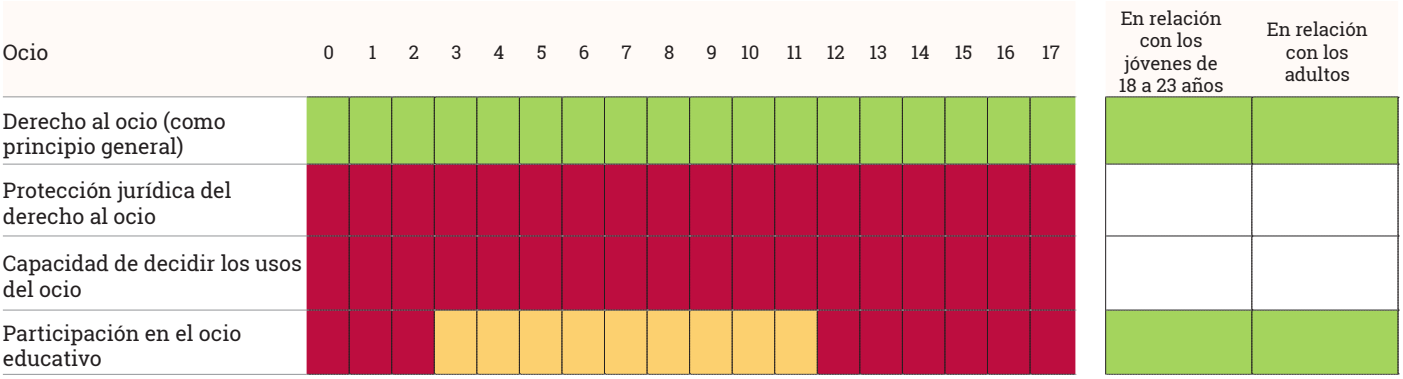
Cabe añadir que **en la preinscripción del curso 2024/2025 se ofrecieron 6.276 plazas de PFI y se recibieron 11.474 solicitudes para acceder a estos estudios.**

Tabla 46. Oferta y demanda de PFI (2024/2025)

	Plazas	Solicitudes de preinscripción	Alumnado matriculado
2023/2024	–	–	8.130
2024/2025	6.276	11.474	–

Fuente. Departamento de Educación y Formación Profesional.

2.6. Acceso al ocio



Nota. Los colores indican el nivel de cobertura o garantía de los derechos y oportunidades en las diferentes edades (de 0 a 17 años). El color verde indica un nivel elevado de cobertura o garantía; el amarillo, un nivel medio, y el rojo, un nivel bajo. Las dos últimas columnas muestran el nivel de cobertura o garantía de derechos en relación con los jóvenes de 18 a 23 años y los adultos. En este caso, el color verde significa que el nivel de cobertura o garantía para el grupo de 0 a 17 años es más elevado que para la población de 18 a 23 años o que para los adultos, según corresponda.

2.6.1. Reconocimiento del derecho

El derecho al ocio no dispone de un sistema de garantías lo bastante sólido como para garantizar la participación de los niños y adolescentes en condiciones de igualdad de oportunidades.

Tanto la CDN (art. 31) como la propia LDOIA (arts. 57 y 58) recogen el derecho de los niños al ocio, que es muy importante para el desarrollo personal y social de los niños y adolescentes. No obstante, este derecho no se ha desarrollado legalmente, aunque la Generalitat de Cataluña tiene competencias exclusivas en materia de ocio (art. 134 del Estatuto de Autonomía de Cataluña). **Se han regulado parcialmente las condiciones de calidad de determinadas actividades y servicios, pero prácticamente no se han regulado las condiciones de accesibilidad.**

En relación con las condiciones de accesibilidad, la legislación establece con carácter general el principio de igualdad y el deber de promover la participación de los niños y adolescentes, así como ayudas para facilitarla. Sin embargo, no se ha hecho ningún despliegue reglamentario en este sentido, de modo que no hay una garantía efectiva para asegurar o promover el acceso al ocio educativo entre el conjunto de niños y adolescentes que lo deseen ni el acceso en condiciones de equidad a la oferta. Así pues, **todavía no se han regulado las condiciones de accesibilidad a las actividades extraescolares que se celebran en los centros públicos y concertados o fuera de estos centros durante el curso escolar. Tampoco están reguladas estas condiciones de accesibilidad en el caso de las actividades que se llevan a cabo durante las vacaciones escolares,** ni el proceso de admisión a las ofertas de ocio educativo sufragadas con fondos públicos, como las guarderías municipales, los casales de verano y los campos de trabajo, para garantizar la equidad en el acceso.

Aunque la regulación reconoce el derecho al ocio como principio general para los niños y adolescentes, no prevé un tratamiento diferenciado en función de la edad. Esto no excluye que la edad pueda ser un requisito de acceso a determinadas actividades (deporte federado, estudios musicales, etc.).

2.6.2. Capacidad de agencia

No se reconoce la capacidad de los niños y adolescentes para decidir qué actividades quieren hacer, más allá del principio general de escucha previsto en la CDN o en la legislación en materia de infancia.

El derecho al ocio comprende el derecho a que el niño o adolescente disponga libremente de su tiempo libre, en su caso, sin actividades dirigidas ni tutorizadas por el adulto. Es más, el derecho al ocio que recoge la CDN está íntimamente relacionado con el derecho al descanso (art. 31.1).

Las encuestas de bienestar subjetivo constatan que los niños y adolescentes reclaman más autonomía y escucha a la hora de decidir qué hacen con su tiempo libre. Esto implica tener más libertad para escoger actividades extraescolares que les gusten, pero también disponer de más tiempo de descanso. La sobreocupación de su tiempo libre con actividades es fuente de malestar subjetivo en niños y adolescentes.

2.6.3. Garantía efectiva del derecho

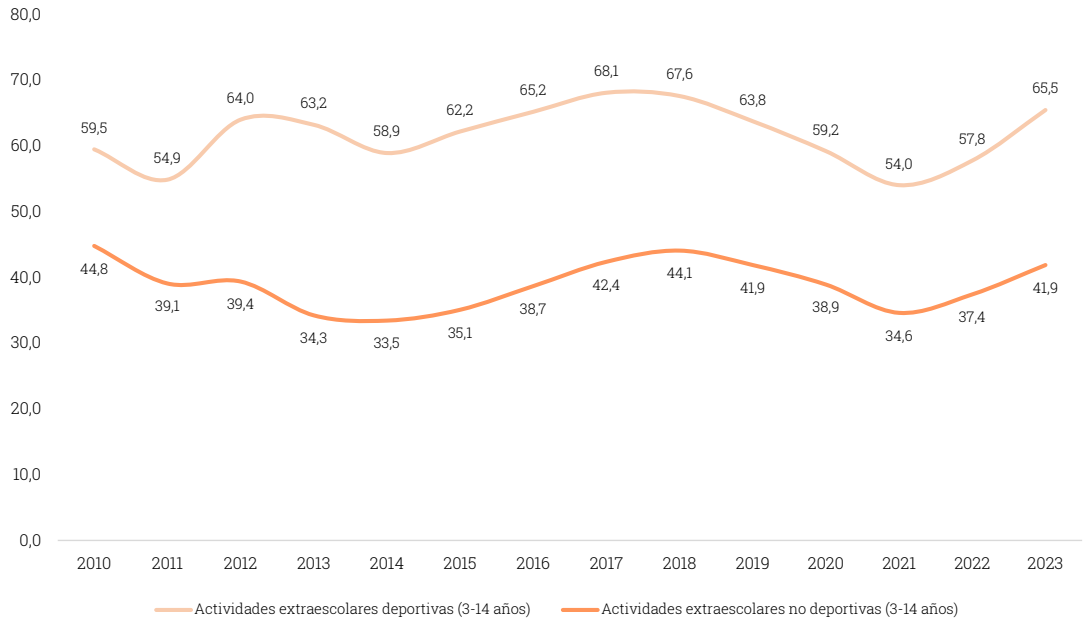
Participación en las actividades

Una tercera parte de los niños y adolescentes no hacen actividades extraescolares deportivas, y casi dos terceras partes no hacen actividades extraescolares no deportivas.

El ámbito del ocio todavía presenta déficits de universalización, porque una parte importante de los niños y adolescentes no pueden disfrutar de este derecho. En concreto, según los datos que nos ofrece la Encuesta de salud de Cataluña, el 34,5 % de los niños de tres a catorce años, cerca de 320.000, no participan en actividades extraescolares deportivas durante el curso escolar, y el 58,1 %, cerca de 550.000, no participan en actividades extraescolares no deportivas.

A lo largo de la última década, los niveles de participación en las actividades extraescolares se han mantenido relativamente estables, aunque con algunas fluctuaciones, sobre todo influidas por el ciclo económico, que provoca una reducción del acceso a estas actividades en periodos de crisis, y también por el impacto de la pandemia (gráfico 22).

Gráfico 22. Participación de los niños de tres a catorce años en actividades extraescolares en Cataluña (2010-2023)



Fuente. Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de salud de Cataluña.

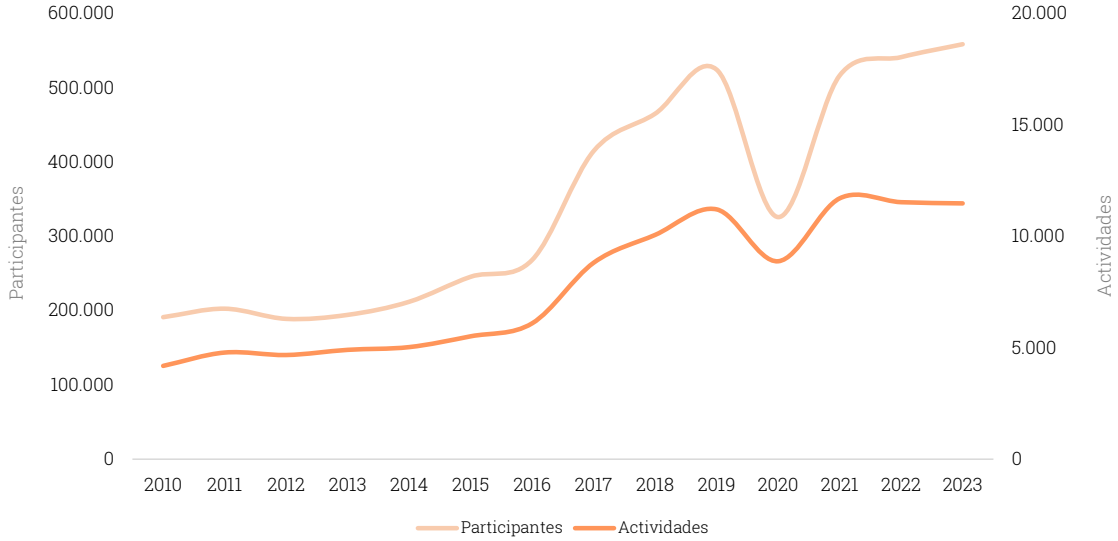
Más de la mitad de los niños y adolescentes no participan en actividades de educación en el ocio durante las vacaciones, aunque es una participación que tiende a crecer.

Si tomamos como referencia las actividades notificadas a la Dirección General de Juventud (casales, campamentos, rutas, etc.), que se llevan a cabo fundamentalmente durante el verano, estas actividades contaron con más de medio millón de participantes en 2024, con una tendencia creciente, también después del impacto de la pandemia. **En septiembre de 2024, la participación había aumentado en cerca de 40.000 participantes respecto a septiembre de 2023** (gráfico 23 y tabla 13).

Se ha de mencionar que, en relación con los datos de 2016 o anteriores, el aumento se debe en parte a que la aprobación del Decreto 267/2016 ha comportado la obligación de notificar las actividades con pernoctación que tengan una duración igual o superior a dos noches consecutivas (a diferencia del decreto anterior, que obligaba a notificar solo las actividades a partir de tres noches o más), especialmente durante los primeros años de aplicación de este decreto.

Sin embargo, a pesar de esta tendencia positiva, en total **hay 46,4 participantes por cada 100 niños de más de tres años, lo que significa que, como mínimo, más de la mitad de los niños y adolescentes no participan.**

Gráfico 23. Datos de participación en actividades de educación en el ocio en Cataluña (2010-2023)



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Actividades	4.186	4.785	4.674	4.906	5.029	5.514	6.098	8.819	10.069	11.215	8.885	11.710	11.538	11.512
Participantes	191.262	202.677	188.971	194.350	211.994	245.644	268.313	414.953	465.219	524.498	326.002	516.608	541.369	560.548

Fuente. Idescat.

Nota. Datos notificados a la Dirección General de Juventud.

Una de las principales novedades del Decreto 267/2016 es que deben notificarse las actividades con pernoctación que tengan una duración igual o superior a dos noches consecutivas (con el decreto anterior solo se notificaban las actividades a partir de tres o más noches). Esto ha contribuido a un aumento significativo de las notificaciones.

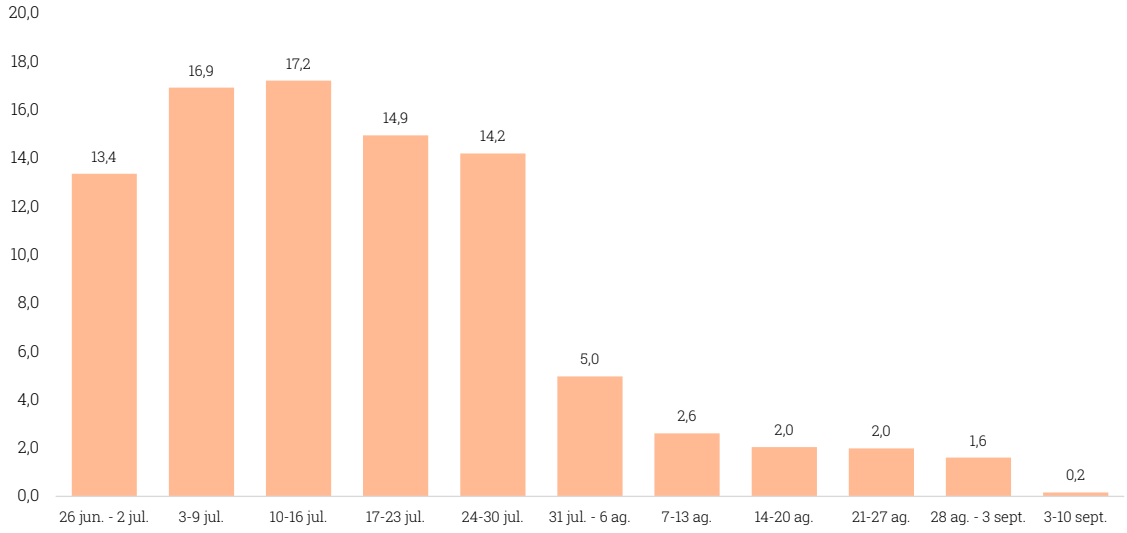
Tabla 47. Datos de participación en actividades de educación en el ocio en Cataluña (2015-2024)

	Actividades	Participantes	Dirigentes	Personal de apoyo	Total de asistentes
Año 2015	5.514	245.644	34.283	–	279.927
Año 2016	6.098	268.313	38.667	–	306.980
Año 2017	8.819	414.953	56.945	–	471.898
Año 2018	10.069	465.219	63.788	5.448	534.455
Año 2019	11.215	524.498	71.612	6.756	602.866
Año 2020	8.885	326.002	48.757	4.703	379.462
Año 2021	11.710	516.608	71.556	7.645	595.809
Año 2022	11.538	541.369	72.602	7.309	621.280
Año 2023	11.512	560.548	77.422	9.010	646.980
	Actividades	Participantes	Dirigentes	Personal de apoyo	Total de asistentes
Verano 2019	9.810	486.126	64.660	5.647	556.433
Verano 2020	8.561	318.237	47.373	4.585	370.195
Verano 2021	10.942	497.288	68.346	7.295	572.929
Verano 2022	9.898	499.532	64.671	5.930	570.133
Verano 2023	9.905	515.869	69.202	6.938	592.009
Verano 2024	10.149	524.046	70.408	5.174	599.628

Fuente. Dirección General de Juventud.

Los datos de participantes en las actividades notificados a la Dirección General de Juventud tienen la dificultad de que no informan sobre usuarios únicos. En el caso del verano, este factor es especialmente relevante, porque los niños y adolescentes pueden hacer diversas actividades a lo largo de las vacaciones. De hecho, **si tomamos como referencia los datos por semanas, en los que la repetición de participantes es residual, la participación de los niños es inferior al 20 % durante el mes de julio. Esto significa que cada semana de julio más del 80 % de los niños y adolescentes no participan en las actividades de ocio de verano** (gráfico 24).

Gráfico 24. Participación en las actividades de verano notificadas a la Dirección General de Juventud (2023)



Fuente. Dirección General de Juventud.

Nota. No se han contabilizado los participantes de más de dieciocho años.

De los cuatro pilares que garantizan la educación integral de los niños (familia, escuela, ocio y ámbito digital), el ocio es el único que no es de acceso universal y gratuito. Esto hace que el ocio sea uno de los ámbitos educativos más afectados por las desigualdades sociales en cuanto al acceso.

Cerca del 45 % de los niños y adolescentes de familias con menos capital económico y educativo no participan en actividades deportivas (proporción que en el caso de los niños y adolescentes socialmente más favorecidos se reduce al 20 %), y cerca del 70 % de los niños y adolescentes socialmente desfavorecidos no participan en actividades no deportivas (cerca del 45 % en el caso de los niños y adolescentes más favorecidos).

Las diferencias son mayores en el caso de las actividades extraescolares no deportivas. En el caso de las actividades deportivas, por efecto de unos niveles de participación más elevados, las desigualdades ahí son menos pronunciadas.

Las desigualdades sociales de acceso a las actividades de ocio fomentan que los niños y adolescentes socialmente menos favorecidos hagan unos usos del tiempo de ocio más sedentarios y menos estructurados. El consumo diario de dos horas o más de pantalla es más elevado en el caso de los niños de tres a catorce años de familias con menos capital socioeconómico (50 %) que en el caso de los niños socialmente más favorecidos (33 %).

A pesar de que la LEC lo prevé, actualmente no hay un sistema general de ayudas que haga cumplir esta provisión y favorezca la equidad en el acceso de los niños. En cualquier caso, hasta ahora, las políticas de accesibilidad económica en este ámbito han tenido un carácter eminentemente sectorial y local.

El Departamento de Educación no otorga ayudas para actividades de ocio, aunque la LEC lo prevé (con la excepción de las actividades complementarias y las colonias escolares). Las ayudas que otorga el Departamento de Derechos Sociales e Inclusión aumentaron en 2024, pero son todavía de baja intensidad y cobertura (tienen un importe de 84,6 euros por niño y cubren al 16 % de los niños en pobreza extrema).

La gran mayoría de los ayuntamientos otorgan subvenciones al ocio educativo, pero una tercera parte no conceden ayudas para promover la participación de los niños y adolescentes socialmente vulnerables:

- El 57,7 % de los ayuntamientos no disponen de ayudas para la participación en actividades extraescolares.
- El 40,1 % de los ayuntamientos no disponen de ayudas para la participación en actividades de verano.
- El 66,8 % de los ayuntamientos no disponen de ayudas para la participación de los niños y adolescentes con discapacidad en la oferta de ocio.

La edad es un factor que condiciona claramente la participación en el ocio educativo: la primera infancia y los adolescentes tienden a participar menos tanto en las actividades extraescolares deportivas y no deportivas como en las actividades de ocio de verano.

Con carácter general, **la participación es realmente residual en el caso de los niños menores de tres años, y también decrece de forma progresiva a partir de los doce años, a medida que aumenta la edad.** Los niveles de participación son especialmente elevados durante la edad propia de la educación primaria.

Este comportamiento se explica por varias razones, tales como:

- **La oferta disponible en los centros escolares determina, en buena parte, el acceso de los niños y adolescentes al ocio educativo.** Mientras que los centros de educación infantil de segundo ciclo y primaria disponen de actividades extraescolares para estos niños, en muchos institutos hay una falta de dinamización de la oferta educativa.

  La incorporación de la jornada compactada en la mayoría de institutos ha provocado la supresión progresiva del servicio de comedor escolar en estos centros de secundaria, así como que los institutos con jornada compactada tengan una baja participación en las actividades educativas de tarde. **Los últimos datos facilitados por el Departamento de Educación y Formación Profesional constatan que, de los 563 institutos, 488 tienen**

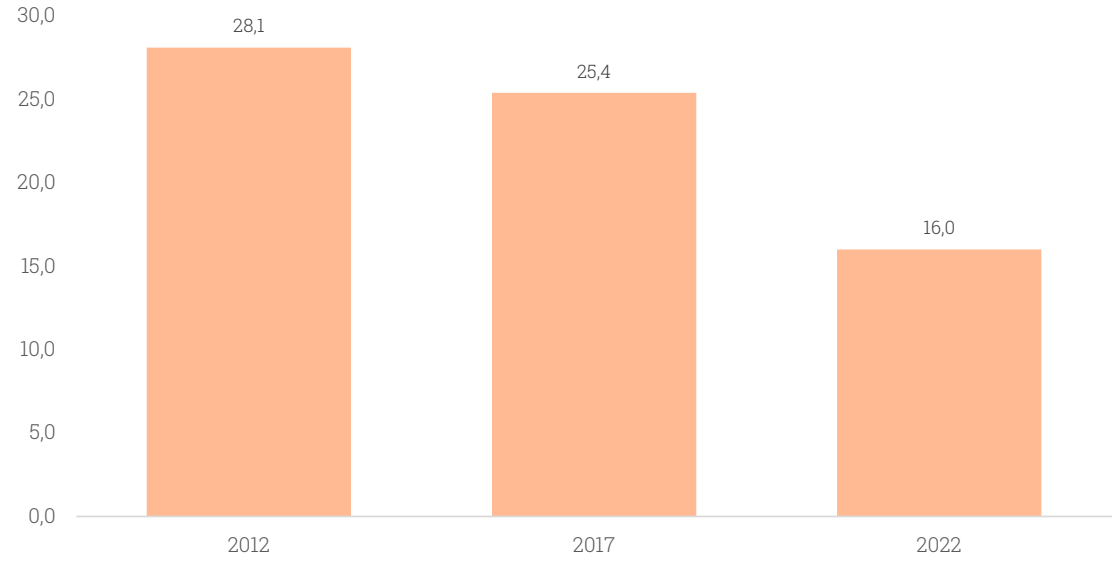
jornada compactada (86,7 %). De estos, solo 48 tienen servicio de comedor escolar (9,8 %) y otros 130 tienen servicio de cantina (26,6 %). Esto significa que 310 institutos (el 63,5 % de los que tienen jornada compactada, el 55,1 % del total) no tienen servicio de comedor ni de cantina.

- **La oferta de ocio educativo durante la semana o también durante los periodos de vacaciones escolares se convierte para muchas familias en un recurso de conciliación de la vida laboral y familiar.** Los adolescentes tienen más autonomía y menos necesidades de atención supervisada durante el horario extraescolar.

- El ocio educativo institucionalizado tiene más dificultades para atraer y fidelizar a los adolescentes que los diferentes recursos educativos del territorio (entidades de ocio, casales de jóvenes, etc.).

- La reducción de la participación asociativa de la población joven se debe en parte a las grandes transformaciones sociales y culturales que están experimentando las sociedades occidentales (revolución tecnológica, globalización, consumismo, etc.). Los jóvenes se sienten menos atraídos por las formas de participación tradicionales e institucionalizadas y prefieren opciones más flexibles, a corto plazo e individualistas. **Así, mientras que en el año 2012 el 28,1 % de los jóvenes de dieciséis a diecinueve años destacaban que formaban parte de una asociación no lucrativa, actualmente esa proporción es del 16,0 %.**

Gráfico 25. Población de dieciséis a diecinueve años que pertenece a alguna asociación no lucrativa (2012-2022)



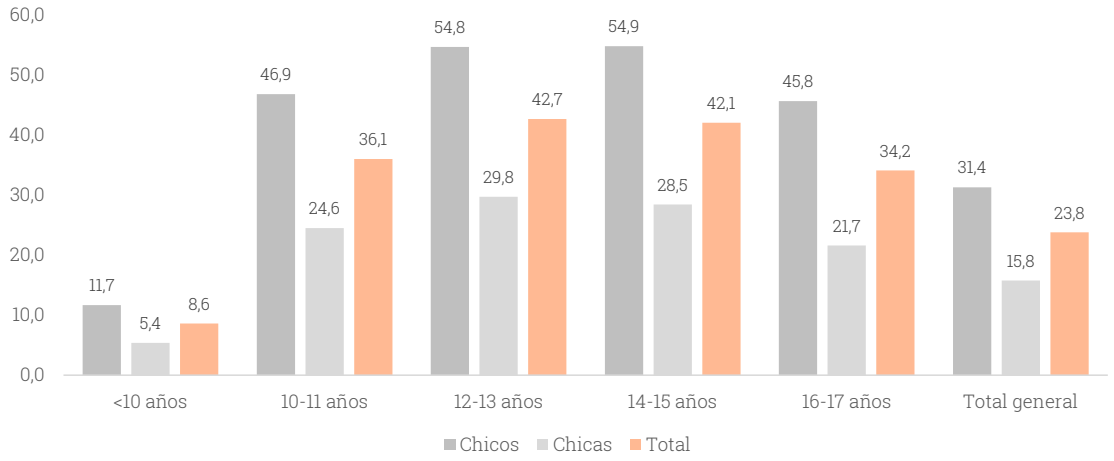
Fuente. Barómetro de Opinión Política del Centro de Estudios de Opinión (CEO).

Nota. Pertenecen a una asociación no lucrativa las personas que declaran que, actualmente, forman parte de al menos uno de estos tipos de asociación (ya sea participando de forma activa o no activa): asociación de vecinos, asociación o grupo juvenil, sindicato, asociación religiosa o parroquial, asociación o grupo ecologista, asociación de familias de alumnos (AFA/AMPA), asociación de consumidores, ONG o asociación de solidaridad, asociación cultural, partido político o asociación política que no sea un partido. Se han excluido del cálculo las asociaciones deportivas, las organizaciones empresariales y las asociaciones o colegios profesionales, al asumir que no tienen garantizado el carácter no lucrativo.

La falta de oferta de ocio para adolescentes puede favorecer que opten por prácticas de ocio que pueden llegar a ser perjudiciales para su desarrollo personal y social, como, por ejemplo, el uso abusivo de las tecnologías digitales (móvil, ordenador, videojuegos, etc.).

En el caso del deporte federado, **la participación de los adolescentes a partir de los trece años inicia una tendencia progresiva a descender,** en parte porque los mecanismos selectivos de las propias entidades dejan fuera a los adolescentes con menos habilidades técnicas. **Mientras que el 42,7 % de los adolescentes de doce y trece años están federados, en el caso de los adolescentes de dieciséis y diecisiete años la proporción es del 34,2 %** (gráfico 26).

Gráfico 26. Porcentaje de niños y adolescentes federados en función del sexo y la edad en Cataluña (2024)



Fuente. Consejo Catalán del Deporte.

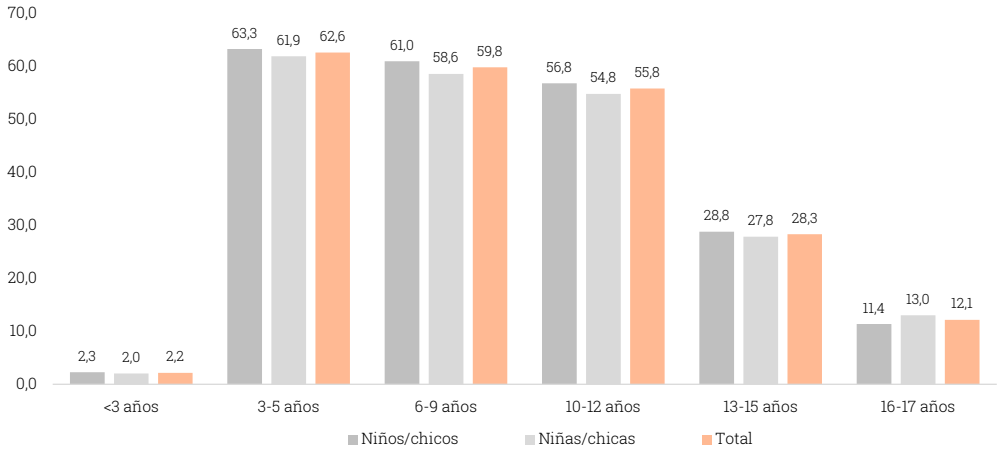
Esta participación diferenciada en función de la edad se constata en las actividades educativas notificadas a la Dirección General de Juventud, que mayoritariamente se llevan a cabo durante el periodo vacacional de verano. **La ratio de participantes por cada 100 niños es especialmente elevada entre los tres y los doce años, con cifras superiores a 50 participantes por cada 100 niños de esta franja de edad, mientras que decae a partir de los doce años, con una ratio de 28,3 entre los trece y los quince años y de 12,1 entre los dieciséis y los diecisiete años** (gráfico 27).

Tabla 48. Participación en las actividades educativas comunicadas a la Dirección General de Juventud por edad y género (2023)

	Participantes			Población total			Ratio por cada 100 niños		
	Niños/chicos	Niñas/chicas	Total	Niños/chicos	Niñas/chicas	Total	Niños/chicos	Niñas/chicas	Total
<3 años	2.062	1.737	3.799	90.404	85.645	176.049	2,3	2,0	2,2
3-5 años	65.411	60.869	126.280	103.376	98.302	201.678	63,3	61,9	62,6
6-9 años	96.379	87.193	183.572	158.050	148.859	306.909	61,0	58,6	59,8
10-12 años	74.352	67.234	141.586	130.927	122.710	253.637	56,8	54,8	55,8
13-15 años	39.589	35.749	75.338	137.525	128.411	265.936	28,8	27,8	28,3
16-17 años	10.301	10.930	21.231	90.727	84.083	174.810	11,4	13,0	12,1
Total (excluidos los mayores de edad)	288.094	263.712	551.806	711.009	668.010	1.379.019	40,5	39,5	40,0

Fuente. Dirección General de Juventud.

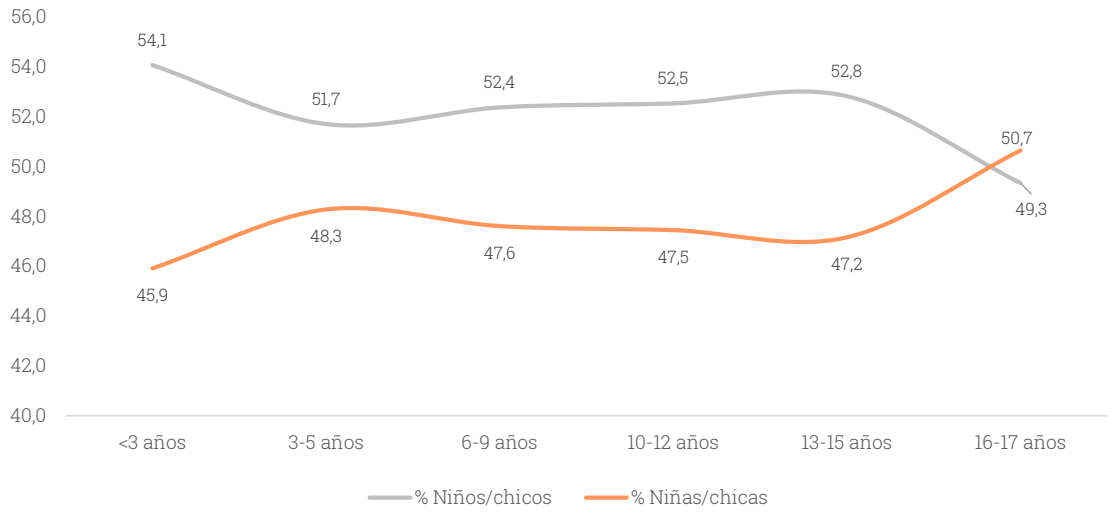
Gráfico 27. Participación en las actividades educativas comunicadas a la Dirección General de Juventud por edad y género (2023)



Fuente. Dirección General de Juventud.

Este comportamiento varía ligeramente en función del género. La presencia de adolescentes se reduce a medida que avanza la edad, tanto en chicos como en chicas, pero en el caso de los chicos este abandono es más acentuado. Así, mientras que la presencia de chicos es mayoritaria en todas las franjas de edad hasta los quince años (52,8 % entre los trece y los quince años, por ejemplo), en la franja de dieciséis y diecisiete años las chicas participan más en las actividades de verano que los chicos (49,3 %) (gráfico 28).

Gráfico 28. Participación en las actividades educativas de verano comunicadas a la Dirección General de Juventud en función de la edad (2023)



Fuente. Dirección General de Juventud.

Tabla 49. Participación en las actividades educativas comunicadas a la Dirección General de Juventud (2023)

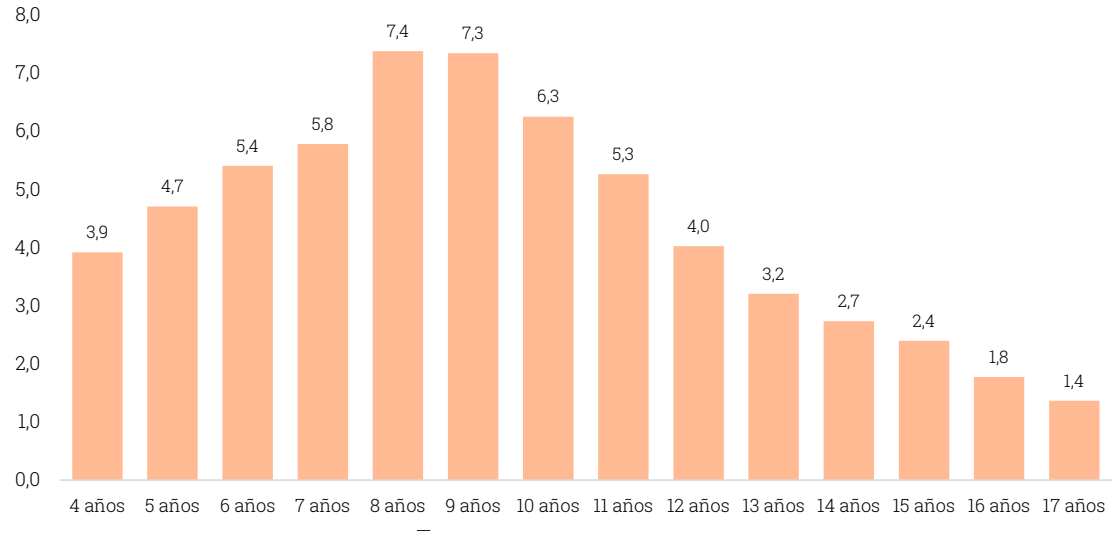
	Total			Actividades de verano			Casal deportivo (verano)			Casal de vacaciones (verano)		
	Niños/ chicos	Niñas/ chicas	Total	Niños/ chicos	Niñas/ chicas	Total	Niños/ chicos	Niñas/ chicas	Total	Niños/ chicos	Niñas/ chicas	Total
<3 años	2.062	1.737	3.799	2.000	1.698	3.698	25	22	47	1.969	1.668	3.637
3-5 años	65.411	60.869	126.280	62.894	58.720	121.614	8.676	7.092	15.768	53.257	50.760	104.017
6-9 años	96.379	87.193	183.572	89.812	81.636	171.448	24.136	17.136	41.272	55.341	53.967	109.308
10-12 años	74.352	67.234	141.586	68.703	62.047	130.750	21.807	14.161	35.968	31.517	31.212	62.729
13-15 años	39.589	35.749	75.338	35.325	31.535	66.860	12.447	7.359	19.806	9.190	8.923	18.113
16-17 años	10.301	10.930	21.231	8.370	8.592	16.962	1.780	1.284	3.064	1.585	1.644	3.229
Mayores de edad	3.147	3.636	6.783	1.994	2.188	4.182	83	76	159	218	207	425
Total	**291.326**	**267.415**	**558.741**	**269.136**	**246.460**	**515.596**	**68.954**	**47.130**	**116.084**	**153.107**	**148.419**	**301.526**
	Total			Actividades de verano			Casal deportivo (verano)			Casal de vacaciones (verano)		
	Niños/ chicos (%)	Niñas/ chicas (%)	Grupos de edad (%)	Niños/ chicos (%)	Niñas/ chicas (%)	Grupos de edad (%)	Niños/ chicos (%)	Niñas/ chicas (%)	Grupos de edad (%)	Niños/ chicos (%)	Niñas/ chicas (%)	Grupos de edad (%)
<3 años	54,3	45,7	0,7	54,1	45,9	0,7	53,2	46,8	0,0	54,1	45,9	1,2
3-5 años	51,8	48,2	22,6	51,7	48,3	23,6	55,0	45,0	13,6	51,2	48,8	34,5
6-9 años	52,5	47,5	32,9	52,4	47,6	33,3	58,5	41,5	35,6	50,6	49,4	36,3
10-12 años	52,5	47,5	25,3	52,5	47,5	25,4	60,6	39,4	31,0	50,2	49,8	20,8
13-15 años	52,5	47,5	13,5	52,8	47,2	13,0	62,8	37,2	17,1	50,7	49,3	6,0
16-17 años	48,5	51,5	3,8	49,3	50,7	3,3	58,1	41,9	2,6	49,1	50,9	1,1
Mayores de edad	46,4	53,6	1,2	47,7	52,3	0,8	52,2	47,8	0,1	51,3	48,7	0,1
Total	**52,1**	**47,9**	**100,0**	**52,2**	**47,8**	**100,0**	**59,4**	**40,6**	**100,0**	**50,8**	**49,2**	**100,0**

Fuente. Dirección General de Juventud.

Esta intersección entre edad y género como condicionante de la participación en las actividades de ocio educativo también está presente entre adolescentes de determinados orígenes socioculturales de origen inmigrado. La institución del Síndic de Greuges ha recibido la preocupación de personal educador por el hecho de que, por razones culturales o religiosas, haya chicas que, a partir de la pubertad, dejen de estar presentes en el ámbito del ocio educativo (colonias escolares, actividades extraescolares, etc.) y en el espacio público, porque estos espacios no son percibidos como seguros o adecuados para ellas, con el impacto que esto conlleva para su socialización presente y futura.

En el caso de las escuelas de música, también se constata esta participación condicionada por la edad. **La tasa de escolarización mantiene una tendencia creciente desde los cuatro años (3,9 ‰) hasta los ocho (7,4 ‰), y decae progresivamente hasta los diecisiete años (1,4 ‰)** (gráfico 29).

Gráfico 29. Tasa de escolarización en las escuelas de música (por cada 1.000 personas de esa edad) por edad en Cataluña (2023)



Fuente. Departamento de Educación.

Algunas veces, el criterio de edad en la participación de los niños con discapacidad en actividades deportivas federadas se aplica de forma inflexible, lo que perjudica su participación.

A lo largo de los últimos años, la institución Síndic de Greuges ha recibido numerosas quejas por la falta de oportunidades, especialmente de los niños y adolescentes con necesidades especiales, a la hora de acceder a actividades y servicios de ocio, también en el ámbito del deporte, y de hacerlo de forma inclusiva y en igualdad de oportunidades.

La institución del Síndic de Greuges ha recibido quejas porque no se ha dejado participar a niños y adolescentes con discapacidad en actividades deportivas federadas dentro de equipos de una edad inferior a la suya. Esto les permitiría seguir practicando deporte

con los compañeros con los que se relacionan habitualmente, por lo general en la escuela, y en una categoría más adecuada a sus habilidades deportivas. A pesar de haber presentado informes médicos que acreditan sus necesidades especiales, no se les ha autorizado a hacerlo.

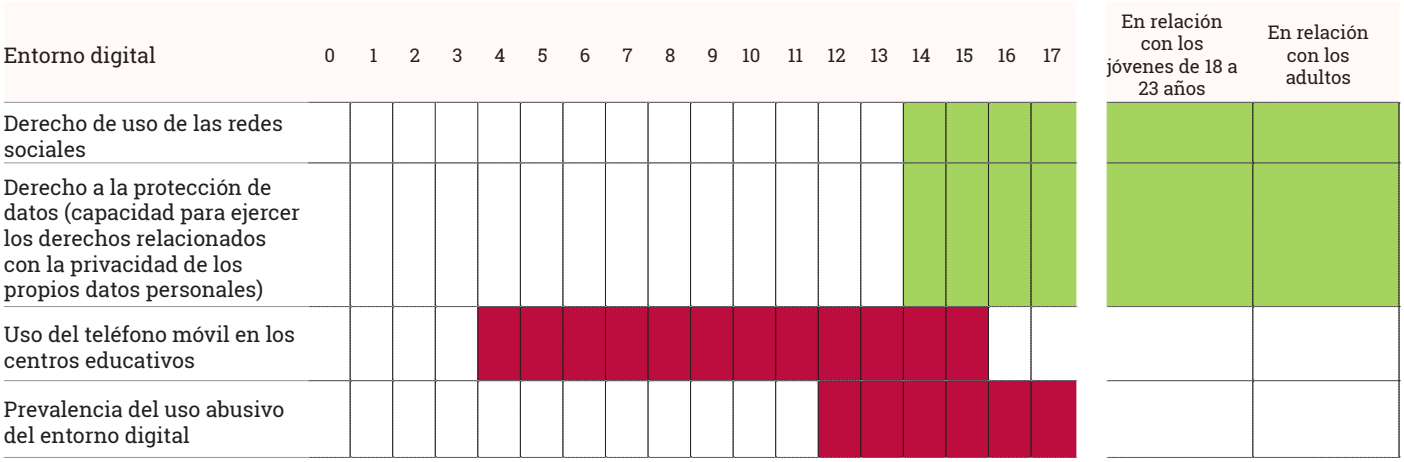
Los reglamentos que regulan las competiciones establecen que los deportistas deben tramitar la licencia federativa según la categoría que les corresponda por la edad. También prevén la posibilidad de competir o de tramitar la licencia federativa en categorías distintas de las correspondientes por edad, pero en ningún caso a una categoría de edad inferior.

Específicamente en el ámbito del deporte, el Decreto 58/2010, de 4 de mayo, de las entidades deportivas de Cataluña, establece que las competiciones deben estar abiertas a todas las personas físicas y jurídicas con la licencia federativa correspondiente, sin admitir discriminaciones de ningún tipo (art. 107.1). No obstante, también prevé la posibilidad de establecer "diferencias derivadas de las condiciones físicas o técnicas y deportivas de los y las participantes" (art. 107.1), de acuerdo con el carácter competitivo de las competiciones deportivas como razón objetiva para justificar una eventual exclusión. La razón objetiva que supuestamente justifica la aplicación del requisito de no poder jugar en una categoría de edad inferior está relacionada con la necesidad de no alterar las condiciones de equidad de la competición.

Sin embargo, a juicio de esta institución, es muy frecuente que las peticiones formuladas por niños y adolescentes con discapacidad para jugar en equipos de edad inferior no alteren las condiciones de equidad de la competición, pero sí promuevan la participación de estos niños en las competiciones. Basándose en el principio de inclusión, estos niños y adolescentes tienen derecho a recibir una atención específica acorde con sus necesidades especiales.

Es necesario modificar estos reglamentos con vistas a autorizar excepcionalmente la práctica del deporte en categorías inferiores a las que corresponde por edad a niños y adolescentes con necesidades especiales, siempre que esta medida esté justificada de acuerdo con el principio del interés superior del niño.

2.7. Entorno digital



Nota. Los colores indican el nivel de cobertura o garantía de los derechos y oportunidades en las diferentes edades (de 0 a 17 años). El color verde indica un nivel elevado de cobertura o garantía, y el rojo, un nivel bajo. Las dos últimas columnas muestran el nivel de cobertura o garantía de derechos en relación con los jóvenes de 18 a 23 años y los adultos. En este caso, el color verde significa que el nivel de cobertura o garantía para el grupo de 0 a 17 años es más elevado que para la población de 18 a 23 años o que para los adultos, según corresponda, y el color rojo, que el nivel de cobertura o garantía para el grupo de 0 a 17 años es más bajo.

2.7.1. Reconocimiento del derecho

Los derechos digitales de los niños y adolescentes no están plenamente regulados y, cuando lo están, no tienen un tratamiento diferenciado en función de la edad.

El acceso a las tecnologías de la comunicación y a internet supone un gran avance en la garantía de los derechos y libertades de la población y la consolidación de la democracia, en gran parte porque facilita que se garanticen derechos básicos como el derecho a la educación, a la información, a la libertad de expresión y de pensamiento o al juego y al descanso, entre otros.

Sin embargo, la digitalización de la sociedad también hace emerger nuevos derechos, los llamados *derechos digitales*, que están relacionados con el acceso y uso de los contenidos, las redes y los dispositivos digitales. Estos derechos deben protegerse especialmente en el caso de los niños y adolescentes.

La Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales, regula algunos derechos digitales, como los de acceso universal a internet, a la seguridad digital, a la educación digital, a la rectificación en internet, a la desconexión digital en el ámbito laboral, al olvido o al testamento digital, entre otros. **Específicamente en relación con los niños y adolescentes, esta ley prevé el derecho a la protección de los niños en internet (art. 84) y el derecho a la protección de datos de menores en internet (art. 92).**

Estos derechos digitales de los niños están relacionados, en primer lugar, con el deber de los progenitores o tutores legales de procurar que los menores de edad hagan uso equilibrado y responsable de los dispositivos y servicios digitales; en segundo lugar, con la utilización o difusión de imágenes o información personal de menores sin una intromisión ilegítima en sus derechos fundamentales y, en tercer lugar, con la protección de datos personales en la publicación o difusión de sus datos.

En 2019, la Generalitat de Cataluña impulsó un proyecto de definición de un marco de derechos y responsabilidades digitales, la *Carta catalana por los derechos y las responsabilidades digitales*, con el objetivo de construir una herramienta viva, dinámica y creada de forma colaborativa, con vocación normativa y de contribución al debate global. En el marco de este proyecto, en el año 2024 el Gobierno catalán publicó el *Manifiesto de los derechos digitales de la infancia y la adolescencia de Cataluña*, que hace hincapié en el derecho a la protección y a la privacidad de los datos personales, el derecho a la autonomía y al acompañamiento adecuado, el derecho a unas redes sociales más seguras, el derecho al acceso a dispositivos digitales e internet y el derecho a la formación sobre herramientas digitales.

Las tecnologías de la comunicación e internet también generan riesgos para la garantía de derechos, por eso es necesario que las medidas de protección estén adaptadas a la edad de los niños y adolescentes.

Es necesario establecer mecanismos para acompañar a las familias y al personal educador en su responsabilidad de proteger a los niños y adolescentes en este ámbito, y también para garantizar usos seguros de internet en función de su edad.

La Ley orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia (LOPIVI), regula el deber de las administraciones públicas de llevar a cabo campañas de educación, sensibilización y difusión dirigidas a los niños y adolescentes, a las familias, a los educadores y a otros profesionales sobre el uso seguro y responsable de internet y las tecnologías de la información y la comunicación. Estas campañas también deben tratar los riesgos derivados de un uso inadecuado de internet que puedan generar fenómenos de violencia sexual contra los niños y adolescentes, como el ciberacoso escolar, la ciberseducción de menores (*grooming*), la ciberviolencia de género, el sexting y el acceso a pornografía y su consumo por parte de menores de edad. La ley también prevé el deber de las administraciones públicas de adoptar medidas para incentivar la responsabilidad social de las empresas en lo que se refiere al uso seguro y responsable de internet entre los niños y adolescentes (art. 45).

En relación con el diagnóstico y el control de contenidos, la LOPIVI también establece que las administraciones públicas deben llevar a cabo diagnósticos periódicos sobre el uso seguro de internet entre los niños y adolescentes, teniendo en cuenta criterios de edad y género; fomentar la colaboración con el sector privado para la creación de entornos digitales seguros, con una mayor clasificación de contenidos,

servicios y dispositivos en función de la edad; promover la implementación y el uso de mecanismos de control parental y de mecanismos de denuncia y bloqueo, y fomentar los contenidos positivos en línea y el desarrollo de contenidos adaptados a las necesidades de los diferentes grupos de edad, entre otros (art. 46).

2.7.2. Capacidad de agencia

La capacidad de agencia de los niños y adolescentes en el entorno digital está condicionada por la capacidad de influencia que tiene el sector privado en la red.

Una vez que acceden a los dispositivos digitales, los niños y adolescentes tienen mucha autonomía para acceder a los diferentes contenidos y servicios. Además, internet está concebida como una red abierta y al alcance de todos, a escala global, lo que refuerza que todo el mundo pueda ser administrador, suministrador o usuario de contenidos y servicios y dificulta la imposición de restricciones.

Las empresas o suministradores de contenidos que operan en la red han desarrollado una gran capacidad para captar la atención de los niños y adolescentes y convertirlos en clientes cautivos, incluso más allá de esta etapa vital. Esto puede verse, por ejemplo, cuando un niño crea una cuenta de correo electrónico con un operador determinado, cuenta que seguirá utilizando durante años. Este poder limita la capacidad real de agencia de los niños y adolescentes en el entorno digital.

En este contexto, **los derechos digitales de los niños y adolescentes están muy relacionados con la función de los progenitores de promover un uso seguro y responsable de los dispositivos digitales y de internet y de ejercer control sobre este uso.**

Actualmente, la edad en la que se puede acceder a las redes sociales coincide con la edad que la ley de protección de datos establece para que un adolescente pueda ejercer su derecho de autodeterminación informativa, los catorce años.

La Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, establece que el tratamiento de los datos personales de un menor de edad únicamente puede fundamentarse en su consentimiento cuando sea mayor de catorce años. Para los menores de esa edad, se necesita el consentimiento del titular de la patria potestad o la tutela para el tratamiento de los datos (art. 7). Sin embargo, según la plataforma en la que se registre, el consentimiento parental puede ser necesario o no.

El proyecto de ley orgánica de protección digital propone una reforma de la ley de protección de datos personales para aumentar la edad de consentimiento para el tratamiento de estos datos, de los catorce a los dieciséis años, para reforzar más la seguridad y evitar los efectos nocivos que se está detectando que puede tener el acceso a la red en algunos niños y adolescentes.

No está prevista una edad mínima para acceder a un dispositivo móvil de uso individual ni se ha regulado la obligación de prever un sistema de control parental.

El proyecto de ley orgánica de protección digital que se mencionaba antes prevé la obligación de los fabricantes de terminales móviles de incluir sistemas de control parental que sean efectivos, gratuitos y accesibles.

En cuanto al ámbito escolar, el uso de dispositivos móviles personales se ha regulado mediante el documento sobre uso de dispositivos móviles en el centro, de los documentos para la organización y gestión de los centros para el curso 2024/2025.

En las etapas de infantil, primaria y ESO, los móviles no están permitidos con carácter general, pero se prevé que se puedan utilizar con fines educativos en la etapa de ESO, aunque se restringe su uso al patio y los espacios comunes. En la educación postobligatoria, como el bachillerato y la formación profesional, hay una restricción parcial: el móvil puede utilizarse en el aula solo con fines pedagógicos, y fuera del aula si lo decide el centro.

La edad mínima para acceder a la pornografía y a los juegos de apuestas es de dieciocho años.

El Código penal prohíbe la difusión de material pornográfico entre los niños y adolescentes por cualquier medio directo (art. 186), aunque internet les ha facilitado el acceso a estos contenidos.

La Ley 13/2022, de 7 de julio, general de comunicación audiovisual, obliga a las plataformas de intercambio de vídeos a adoptar medidas para proteger a los usuarios menores de edad de determinados contenidos audiovisuales. Esto incluye establecer y operar sistemas de verificación de la edad que impidan el acceso de los niños y adolescentes a contenidos nocivos como la violencia gratuita o la pornografía (art. 89.1).

Esta ley regula de manera exhaustiva el acceso y la activación de los denominados *mecanismos aleatorios de recompensa* presentes en algunos videojuegos y plataformas. Asimismo, modifica la normativa para permitir la intervención judicial a la hora de ejecutar medidas de interrupción temporal de un servicio digital que ofrezca contenido inadecuado.

La Agencia Española de Protección de Datos lanzó el 13 de diciembre de 2023 un sistema de verificación de la edad que protege a los niños y adolescentes de contenidos inadecuados e impulsa la elaboración de directrices del Comité Europeo para la verificación de la edad.

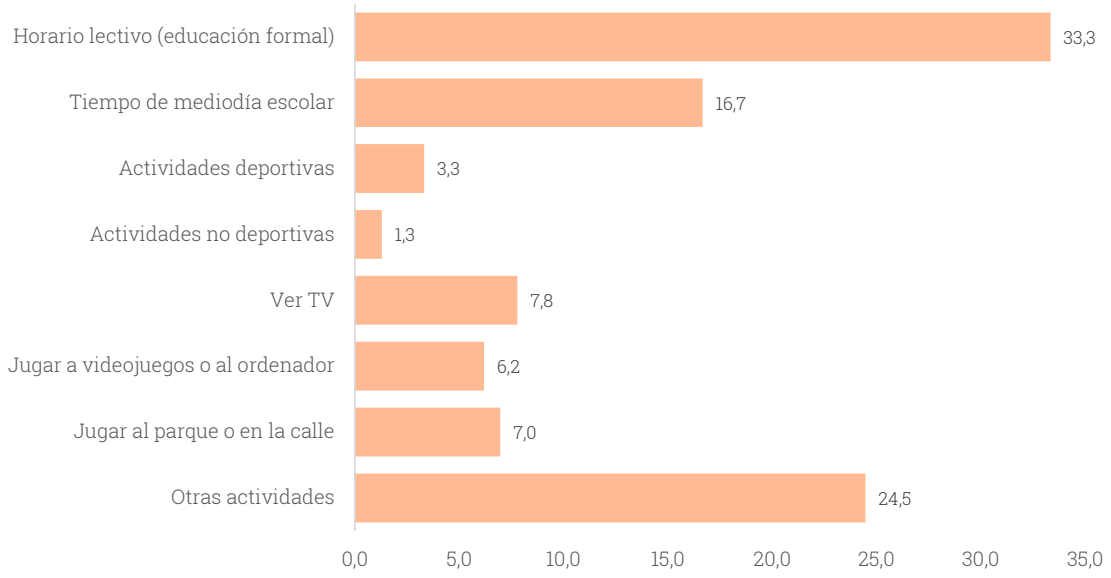
2.7.3. Garantía efectiva del derecho

Ocio en el entorno digital

Los niños y adolescentes destinan más tiempo de ocio a usos sedentarios, como jugar a videojuegos o en el ordenador, que a usos más activos.

Aproximadamente, durante los días lectivos (sin contar las horas de sueño), los niños y adolescentes destinan de media el 33,3 % del tiempo a las clases y el 16,7 % al tiempo de mediodía escolar, mientras que el 4,6 % del tiempo lo dedican a actividades extraescolares deportivas y no deportivas. Este tiempo de ocio activo se combina con otros usos más sedentarios, como el destinado a ver la televisión (7,8 %) o a jugar a videojuegos o en el ordenador (6,2 %). **El tiempo dedicado a estos usos sedentarios es superior al destinado globalmente a las actividades extraescolares** (gráfico 30).

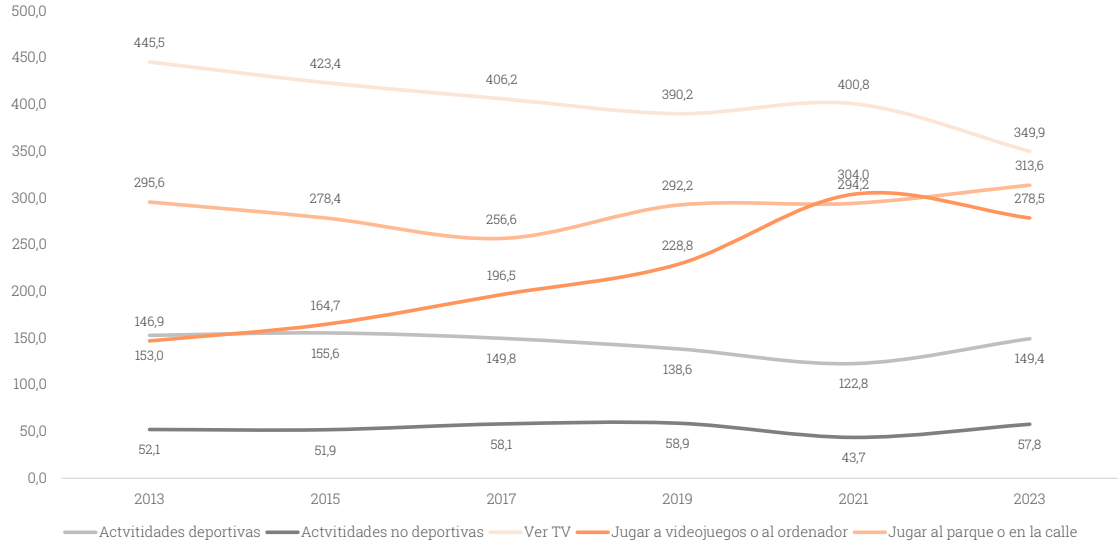
Gráfico 30. Proporción del tiempo semanal destinado a diversas actividades (excluidas las horas de sueño) de los niños de tres a catorce años (2023)



Fuente. Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de salud de Cataluña.
Nota. No se contabilizan las horas de sueño, estimadas en nueve horas diarias. El tiempo semanal incorpora los días lectivos. El tiempo lectivo está calculado para el alumnado de educación infantil de segundo ciclo y primaria. El tiempo de mediodía corresponde al horario del sector público. En el caso del sector concertado, debería reducirse este horario para añadir la actividad complementaria.

A lo largo de la última década, y al margen del impacto que ha tenido la pandemia, **el tiempo destinado al ocio sedentario, es decir, ver la televisión o jugar a videojuegos o en el ordenador, ha aumentado. Mientras que en el año 2013 los niños de tres a catorce años destinaban 592,3 minutos semanales a estas actividades, en 2023 esta dedicación ya era de 628,4 minutos** (gráfico 31).

Gráfico 31. Minutos semanales de los usos del tiempo libre de los niños y adolescentes de tres a catorce años en Cataluña (2013-2023)



Fuente. Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de salud de Cataluña.

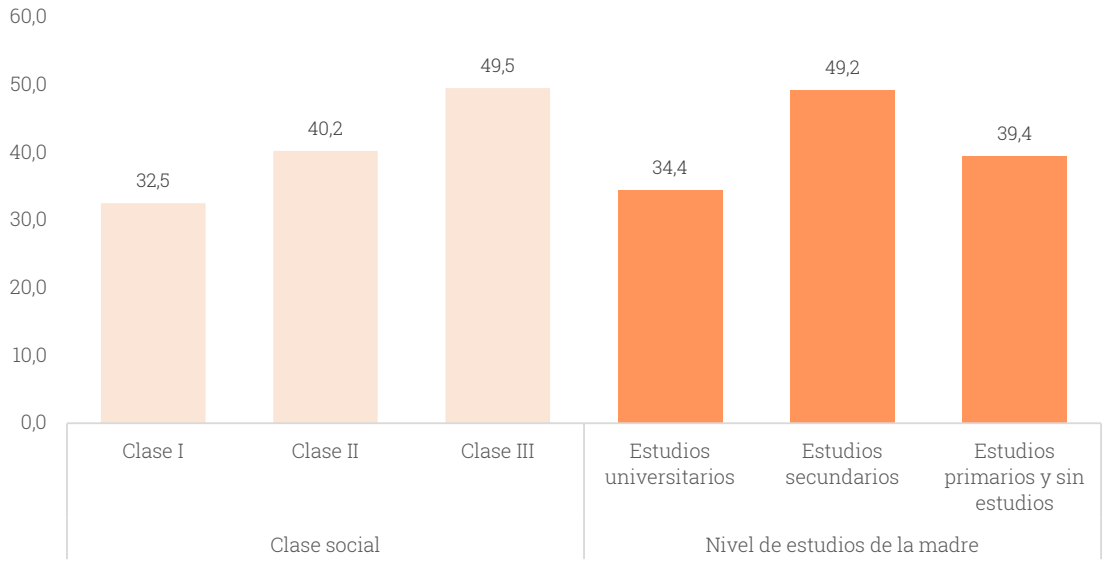
El entorno digital se concibe a menudo como un factor que dificulta o impide que el niño o adolescente pueda disfrutar del derecho al ocio educativo y al descanso, aunque también es una forma de ejercer el derecho al juego y puede tener un uso educativo.

Tanto el acceso a las pantallas como el derecho específico de los niños a que los progenitores o tutores legales les acompañen cuando las utilizan presentan importantes desigualdades sociales.

La legislación atribuye a los progenitores la responsabilidad sobre el uso equilibrado y responsable de los dispositivos y servicios digitales por parte de los niños y adolescentes. Sin embargo, **algunas familias no tienen los recursos culturales suficientes (conocimiento de la red, conocimiento del impacto que tiene utilizarla, etc.) o las condiciones materiales adecuadas (tiempo de cuidado, etc.) para desarrollar un acompañamiento positivo en este ámbito.**

El consumo diario de dos horas o más de pantallas es más elevado en el caso de los niños de tres a catorce años de familias con menos capital socioeconómico (50 %) que en el caso de los niños socialmente más favorecidos (33 %) (gráfico 32).

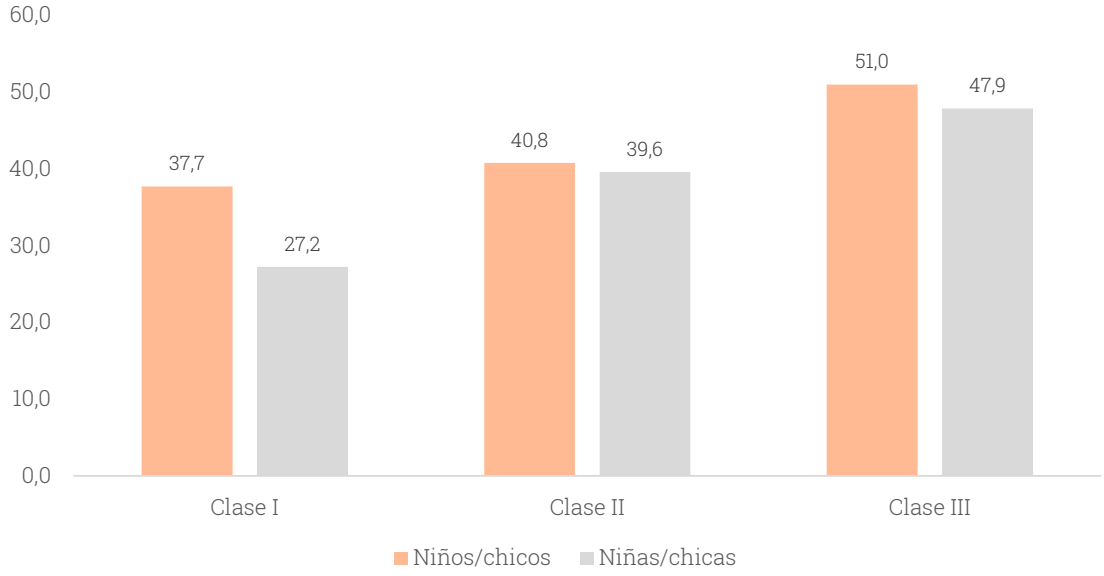
Gráfico 32. Ocio sedentario (dos horas diarias o más de pantallas) de la población de tres a catorce años en función de la clase social ocupacional y del nivel de estudios de la madre en Cataluña (2023), en porcentaje.



Fuente. Encuesta de salud de Cataluña.

Aunque los niños tienden a presentar una mayor prevalencia del ocio sedentario y el comportamiento de niños y niñas está tendiendo a equipararse, **las desigualdades sociales están más presentes en el caso de las niñas**. Mientras que los niños y niñas socialmente menos favorecidos presentan prevalencias del ocio sedentario equivalentes, las niñas socialmente más favorecidas tienden a mostrar niveles significativamente más bajos que los niños (gráfico 33).

Gráfico 33. Ocio sedentario de la población de tres a catorce años en función de la clase social ocupacional y el género en Cataluña (2023)



Fuente. Encuesta de salud de Cataluña.

Consumo abusivo de las pantallas

Una cuarta parte de los adolescentes tiene un consumo abusivo de las pantallas y de internet, que aumenta con la edad.

Según datos de la Encuesta sobre el uso de drogas en enseñanzas secundarias en España (ESTUDES) 2023, **en Cataluña el 23,5 % de los adolescentes de catorce a dieciocho años hacen un uso compulsivo de internet, y el 5,8 % tienen un posible trastorno por el uso de videojuegos.** Después del impacto de la pandemia, estas prevalencias han tendido a descender (tabla 50). En general, entre los adolescentes que jugaron a videojuegos en los últimos doce meses, un 41,8 % jugó dos o más horas diarias (un 9,8 %, seis o más horas diarias).

Tabla 50. Evolución de las adicciones conductuales relacionadas con el uso de las tecnologías entre los estudiantes de educación secundaria de catorce a dieciocho años en Cataluña (2014-2023)

	2014	2016	2018	2021	2023
Uso compulsivo de internet (CIUS ≥ 28)	19,7	25,6	24,3	27,1	23,5
Juego con dinero en internet	6,2	7,4	9,5	9,1	10,4
Posible trastorno por uso de videojuegos (DSM-5 ≥5)	–	–	7,8	8,9	5,8

Fuente. Subdirección General de Drogodependencias. Agencia de Salud Pública de Cataluña. Análisis para Cataluña de la Encuesta sobre uso de drogas en enseñanzas secundarias en España (ESTUDES) 2023. *Observatorio Español de las Drogas y las Adicciones. Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas (DGPNSD).*
Nota. CIUS corresponde a The Compulsive Internet Use Scale. *DSM corresponde a* Manual diagnóstico y estadístico de los trastornos mentales.

Estas adicciones conductuales relacionadas con el uso de las tecnologías entre los adolescentes no parecen tener desigualdades significativas relacionadas con la edad durante la minoría de edad, aunque aumentan a partir de los dieciocho años. Aunque los chicos presentan una mayor prevalencia de estas conductas relacionadas con el juego y los videojuegos, las chicas presentan una prevalencia más elevada del uso compulsivo de internet (tabla 51).

Tabla 51. Adicciones conductuales relacionadas con el uso de las tecnologías entre los estudiantes de enseñanza secundaria de catorce a dieciocho años en Cataluña, por edad y sexo (2023)

	Total	Chicos	Chicas	14 años	15 años	16 años	17 años	18 años
Uso compulsivo de internet (CIUS ≥28)	23,5	16,7	30,1	23,2	22,1	22,7	24,3	30,8
Juego con dinero en internet	10,4	16,7	4,5	9,8	9,8	8,8	10,3	20,7
Posible trastorno por uso de videojuegos (DSM-5 ≥5)	5,8	8,5	3,1	6,5	5,9	5,4	5,5	5,5

Fuente. Subdirección General de Drogodependencias. Agencia de Salud Pública de Cataluña. Análisis para Cataluña de la Encuesta sobre uso de drogas en enseñanzas secundarias en España (ESTUDES) 2023. *Observatorio Español de las Drogas y las Adicciones. Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas (DGPNSD).*
Nota. CIUS corresponde a The Compulsive Internet Use Scale. DSM corresponde a Manual diagnóstico y estadístico de los trastornos mentales.

En 2023, se atendió a 51 niños por adicciones conductuales, la mayoría en el entorno digital, especialmente a los videojuegos, a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y a las redes sociales (tabla 52).

Tabla 52. Personas atendidas por adicciones conductuales en función de la edad (2023)

	Juego de apuestas	Sexo	Compras	Videojuegos	Otras adicciones digitales	Otras adicciones sin sustancia	Total
Menores de 18 años	**3**	**0**	**0**	**26**	**21**	**1**	**51**
Niños/chicos	3	0	0	24	13	1	41
Niñas/chicas	0	0	0	2	8	0	10
Total	**723**	**36**	**36**	**77**	**32**	**49**	**953**
Hombres	642	33	11	71	24	26	807
Mujeres	81	3	25	6	8	23	146

Fuente. Departamento de Salud.

Acceso a los dispositivos electrónicos

Dos terceras partes de los adolescentes de diez a quince años tienen dispositivos móviles, más las chicas que los chicos.

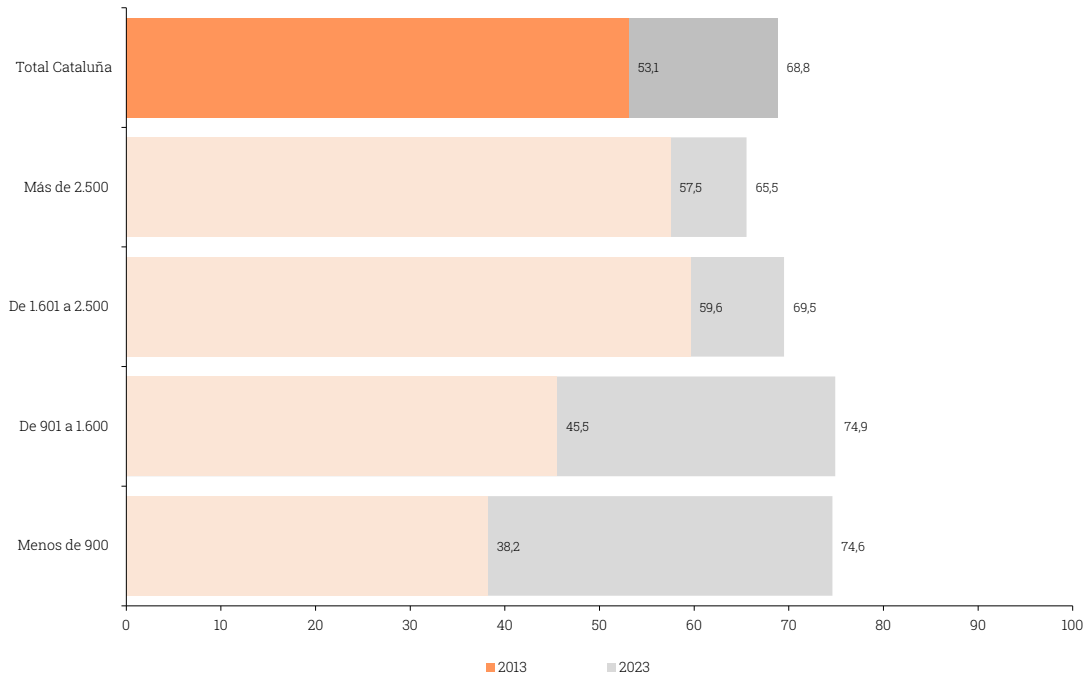
Hay diferentes estudios que indican que la exposición a las redes sociales, la desprotección de los jóvenes frente a determinadas funciones dirigidas a aumentar el tiempo de uso y el acceso a contenidos potencialmente peligrosos suponen un riesgo para el desarrollo de la salud física y mental de los jóvenes.

La Asociación Española de Pediatría ha actualizado recientemente las recomendaciones sobre el uso de pantallas en la infancia y la adolescencia, que ponen el acento en:

- **La necesidad de aumentar el umbral de edad por debajo del cual se considera que no se debe exponer a los niños a pantallas, que pasa de los dos a los seis años.**
- **La fuerte asociación entre el tiempo que los padres pasan delante de las pantallas y el que pasan sus hijos, sobre todo durante las comidas y cuando están en su habitación.**
- **La evidencia de que el uso excesivo de pantallas perjudica áreas como el sueño, el riego cardiovascular, el volumen cerebral o la alimentación, entre otros.**

En 2024, el 67,4 % de los adolescentes de diez a quince años tenían móvil, cifra que ha aumentado significativamente durante la última década (en 2013 eran el 53,1 %). Durante este periodo, se han eliminado las desigualdades socioeconómicas en el acceso a estos dispositivos (gráfico 34). Cabe mencionar que algunas iniciativas están promoviendo que se retrase el acceso a las pantallas y a los dispositivos de uso individual.

Gráfico 34. Evolución de la disponibilidad de móvil por parte de los niños de diez a quince años en función del nivel de ingresos mensuales netos del hogar en Cataluña (2013-2023)



Fuente. Elaboración propia a partir de datos de Idescat.

Tabla 53. Principales variables de uso de las TIC de los niños de diez a quince años en Cataluña (2024)

Sexo	Uso de ordenador en los últimos 3 meses	Uso de internet en los últimos 3 meses	Disponibilidad de móvil
Hombre	94,6	91,5	65
Mujer	95,8	96,5	70,1
Ingresos mensuales netos del hogar	**Uso de ordenador en los últimos 3 meses**	**Uso de internet en los últimos 3 meses**	**Disponibilidad de móvil**
Menos de 1.200	91,2	100	58,4
De 1.200 a menos de 1.900	100	95,1	72,1
De 1.900 a menos de 2.700	87,9	93,9	69
De 2.700 a menos de 3.900	93,6	87,7	62,9
3.900 o más	97,5	95,7	68,7
Total	**95,2**	**93,9**	**67,4**

Fuente. Idescat, a partir de la Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de la información y comunicación en los hogares del INE.

En cuanto al uso de dispositivos con conexión a internet en el ámbito educativo, se detectan diferentes usos y carencias en la garantía de los derechos a la intimidad y la protección de datos.

Los tratamientos de datos personales con fines educativos que impliquen el uso de dispositivos y medios digitales deben superar positivamente el juicio de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

Los tratamientos ilícitos de datos personales en el ámbito educativo, que se desvían de la finalidad para la que fueron recogidos, además de generar responsabilidad administrativa por infracción de la normativa de protección de datos, pueden dar lugar a una indemnización civil por los daños y perjuicios materiales e inmateriales causados, de la que podrían llegar a responder solidariamente los centros y las administraciones educativas.

Este tipo de tratamiento de datos personales puede afectar gravemente a los derechos y libertades fundamentales de los alumnos y su desarrollo integral como personas.

Acceso a la pornografía

A pesar de que tienen prohibido el acceso a la pornografía, la mayoría de adolescentes la ha consumido, especialmente a medida que aumenta la edad.

La edad media de inicio del consumo de pornografía es los 12,5 años. El 68,4 % de los adolescentes de catorce a dieciocho años ha consumido pornografía a lo largo de su vida, el 43,9 % en el último mes. Este consumo es más frecuente en los chicos (85,3 %) que en las chicas (52,1 %), y aumenta en función de la edad: mientras que el 78,0 % de los chicos de catorce años lo ha consumido alguna vez en la vida, esta proporción aumenta hasta el 94,8 % en el caso de los chicos de diecisiete años. El principal medio de acceso es el móvil (91,2 % de los casos) (tabla 54).

Se da un contraste entre la prohibición de acceder a la pornografía y la falta de mecanismos de control y de sistemas de verificación de la edad efectivos para hacerlo posible.

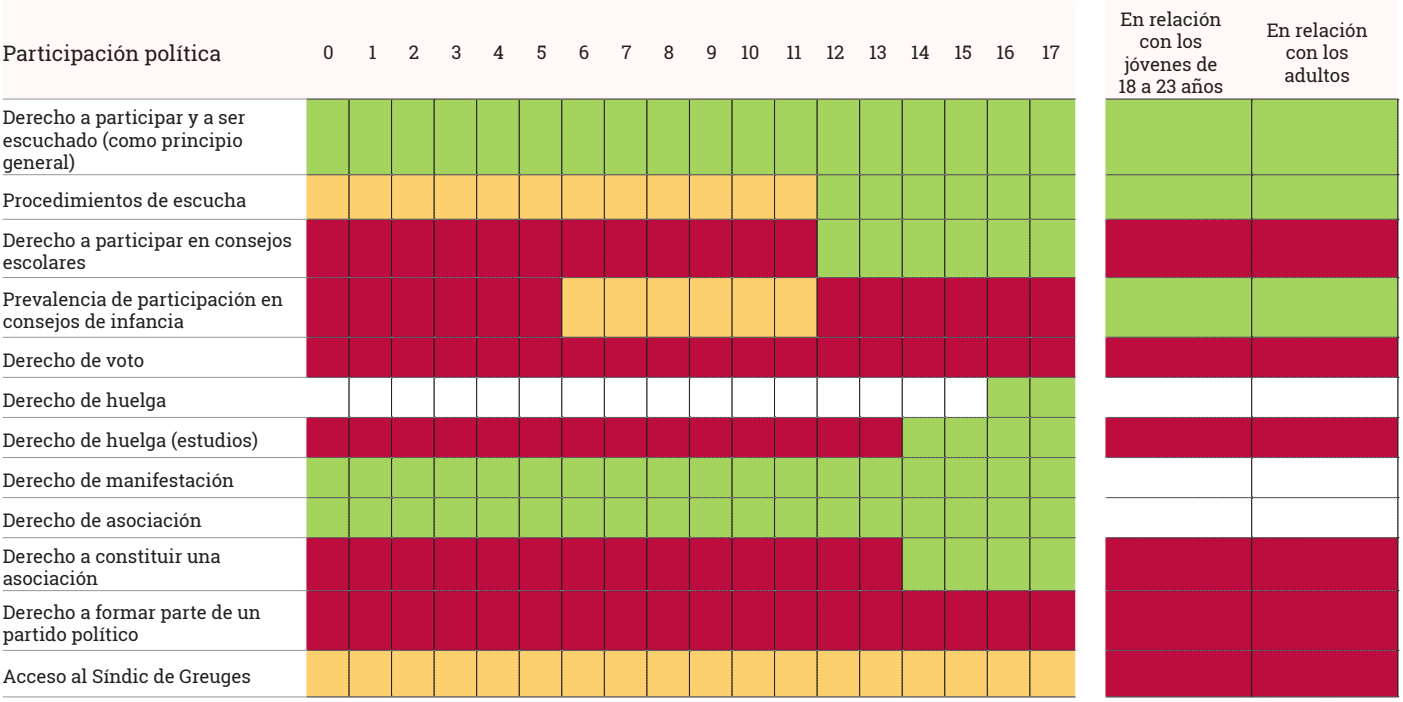
El acceso a la pornografía entre los niños y adolescentes puede tener efectos perjudiciales sobre su desarrollo emocional, psicológico y sexual. Los proveedores de internet y las plataformas digitales tienen la obligación de velar por que los menores no accedan a estos contenidos.

Tabla 54. Consumo de pornografía entre los estudiantes de enseñanza secundaria de catorce a dieciocho años en Cataluña, por edad y sexo (2023)

	Total	Chicos	Chicas	14 años (chicos)	14 años (chicas)	17 años (chicos)	17 años (chicas)
Alguna vez en la vida	68,4	85,3	52,1	78,0	42,1	94,8	57,2
En los últimos 12 meses	58,3	81,6	35,6	74,5	30,8	92,0	37,9
En los últimos 30 días	43,9	67,8	20,5	62,4	18,7	74,4	22,3
Edad media de inicio del consumo de pornografía (años)	12,5	12,3	13,0	–	–	–	–
A través del móvil	91,2	94,3	86,1	–	–	–	–
A través de ordenador o tableta	39,9	45,5	31,0	–	–	–	–
Otros	12,5	14,8	8,7	–	–	–	–

Fuente. Subdirección General de Drogodependencias. Agencia de Salud Pública de Cataluña. Análisis para Cataluña de la Encuesta sobre uso de drogas en enseñanzas secundarias en España (ESTUDES) 2023. *Observatorio Español de las Drogas y las Adicciones. Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas (DGPNSD).*

2.8. Participación



Nota. Los colores indican el nivel de cobertura o garantía de los derechos y oportunidades en las diferentes edades (de 0 a 17 años). El color verde indica un nivel elevado de cobertura o garantía; el amarillo, un nivel medio, y el rojo, un nivel bajo. Las dos últimas columnas muestran el nivel de cobertura o garantía de derechos en relación con los jóvenes de 18 a 23 años y los adultos. En este caso, el color verde significa que el nivel de cobertura o garantía para el grupo de 0 a 17 años es más elevado que para la población de 18 a 23 años o que para los adultos, según corresponda, y el color rojo, que el nivel de cobertura o garantía para el grupo de 0 a 17 años es más bajo.

2.8.1. Reconocimiento del derecho

A pesar de que la legislación reconoce diversos derechos fundamentales relacionados con la participación política de los niños y adolescentes, las políticas de infancia suelen enfocarse más en la protección y la prestación de servicios que en fomentar su derecho a participar y a ejercer una ciudadanía activa.

Por lo que respecta a los derechos relacionados con la participación política, la LDOIA reconoce el derecho a ser escuchado (art. 7), a la ciudadanía activa (art. 11), a acceder a la información adecuada para la edad y la madurez (art. 32), a la libertad de pensamiento y conciencia (art. 33), a la participación (art. 34) y a la libertad de asociación y reunión (art. 35).

Específicamente, en relación con el derecho a la ciudadanía activa, la LDOIA establece que los poderes públicos deben promover el derecho de los niños y adolescentes a participar activamente en la construcción de una sociedad más justa, solidaria y democrática, y que deben generar espacios sociales nuevos que dinamicen esta participación (art. 11). También establece que los poderes públicos deben ofrecer a los niños y adolescentes las oportunidades necesarias para que se incorporen progresivamente a la ciudadanía activa, según su grado de desarrollo personal (art. 34.1).

A diferencia de la población adulta, en los menores de edad el derecho a la ciudadanía activa no pasa por el reconocimiento del derecho al sufragio activo y al sufragio pasivo. La Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general, establece que solo los mayores de edad pueden votar y presentarse a las elecciones (arts. 2 y 6).

Aun así, el ordenamiento jurídico prevé otras formas de participación política para los niños y adolescentes. Por ejemplo, la LDOIA establece que las administraciones locales deben crear consejos de participación territorial de niños y adolescentes, con el objetivo de darles la oportunidad de participar activa y plenamente en sus núcleos de convivencia más inmediatos y en la vida social, política, cultural, artística y recreativa de su entorno (art. 27.1). También establece que las administraciones públicas deben promover mecanismos para recoger las opiniones de los niños y adolescentes en relación con las políticas, las normas, los proyectos, los programas o las decisiones que les afectan (art. 34.2).

En cuanto al derecho a ser escuchado en el ámbito escolar o social, la LDOIA dispone que este derecho debe estar al alcance de los niños y adolescentes de acuerdo a su capacidad evolutiva y las competencias alcanzadas. Sin embargo, solo queda garantizado para los adolescentes a partir de los doce años (art. 7.1).

En relación con el derecho de asociación y reunión, la LDOIA reconoce el derecho de **los niños y adolescentes a constituir asociaciones infantiles y juveniles, a ser miembros** de organizaciones juveniles de partidos políticos y sindicales y a participar en reuniones públicas y manifestaciones pacíficas (art. 35). La Ley orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión, no establece límite de edad alguno para el ejercicio de este derecho. Tampoco lo hace la Ley orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación, aunque prevé que **se debe ser mayor de edad para ser miembro de los órganos de representación de una asociación** (art. 11).

En cuanto a la constitución de asociaciones, la Ley 4/2008, de 24 de abril, del libro tercero del Código Civil de Cataluña, relativo a las personas jurídicas, establece que **las personas físicas que constituyen una asociación deben tener capacidad de obrar o tener al menos catorce años y actuar con la asistencia de los representantes legales si no están emancipados. Para las asociaciones infantiles, juveniles y de alumnos y para otras asociaciones integradas por menores de edad es suficiente la capacidad natural,** aunque es necesario que forme parte de la asociación al menos una persona mayor de edad para formalizar los actos que lo requieran (art. 321-2.2).

Los niños y adolescentes no pueden formar parte de partidos políticos. La Ley orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos, establece que tanto los promotores como los afiliados de un partido político deben ser mayores de edad (arts. 2 y 8).

En relación con el derecho a huelga, el Real decreto ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo, no establece ninguna limitación de edad. Los trabajadores menores de edad, por lo tanto, pueden ejercerlo en igualdad de condiciones que la población adulta.

En el ámbito escolar, la Ley orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación (LODE), prevé la posibilidad de que a partir del tercer curso de educación secundaria obligatoria el alumnado pueda no asistir a clase sin que se considere como falta, siempre que sea para ejercer el derecho de reunión y la ausencia se comunique previamente a la dirección del centro educativo (art. 8.2).

2.8.2. Capacidad de agencia

Aunque la capacidad de agencia o decisión –entendida como el derecho de tomar decisiones con efectos jurídicos en el ámbito de la participación política– está reservada a las personas mayores de dieciocho años, en algunos ámbitos de expresión del derecho de participación las personas menores de dieciocho años sí tienen capacidad de decisión.

Uno de estos ámbitos es el asociacionismo. En Cataluña, la Ley 4/2008, de 24 de abril, prevé la **posibilidad de que las asociaciones admitan como socias a personas menores de edad**. Las entidades, dentro de su autonomía organizativa, pueden decidir si estas personas tienen la misma capacidad de decisión (sobre todo en lo que respecta al derecho de voto) y si pueden formar parte de la junta directiva.

En cuanto a las personas de entre catorce y dieciocho años no emancipadas, las asociaciones regulan internamente si necesitan el consentimiento de los padres o tutores para ser socios de pleno derecho con derecho a voto en las asambleas. Aun así, a menudo se les limita la posibilidad de ser miembros de la junta directiva.

En el caso de **las personas menores de catorce años, normalmente ejercen los derechos relacionados con su condición de asociadas por medio de sus representantes legales.**

En cuanto a la **capacidad de decisión en las juntas directivas de las entidades** (órganos colegiados) la normativa permite que las personas menores de dieciocho años formen parte de ellas, pero siempre se prevé la participación de personas adultas en los órganos directivos (o, en su caso, en los órganos adjuntos).

La legislación laboral española permite **trabajar legalmente a partir de los dieciséis años,** con autorización de los representantes legales. Igualmente, la legislación reconoce a **las personas de dieciséis y diecisiete años que trabajan el derecho a la libertad sindical,** que incluye la posibilidad de afiliarse a un sindicato y participar en sus actividades. Sin embargo, **no pueden ser elegidas como representantes de los trabajadores ni ejercer cargos sindicales** en representación de otros empleados hasta la mayoría de edad.

Se debe tener en cuenta también que **los jóvenes de entre dieciséis y dieciocho años pueden adquirir la condición de menores emancipados** si viven de manera independiente y son autónomos económicamente. En este caso, adquieren una serie de derechos y capacidades legales que les permiten actuar de forma independiente en muchos ámbitos de su vida: pueden firmar contratos, administrar sus bienes y patrimonio, tomar decisiones médicas sobre su salud, trabajar sin autorización de los padres, interponer demandas o comparecer en un juicio, entre otros.

Sin embargo, **no pueden ejercer el derecho de sufragio activo ni pasivo hasta los dieciocho años, y** tampoco se les permite comprar o vender bienes inmuebles ni pedir préstamos sin autorización judicial, entre otros.

2.8.3. Garantía efectiva del derecho

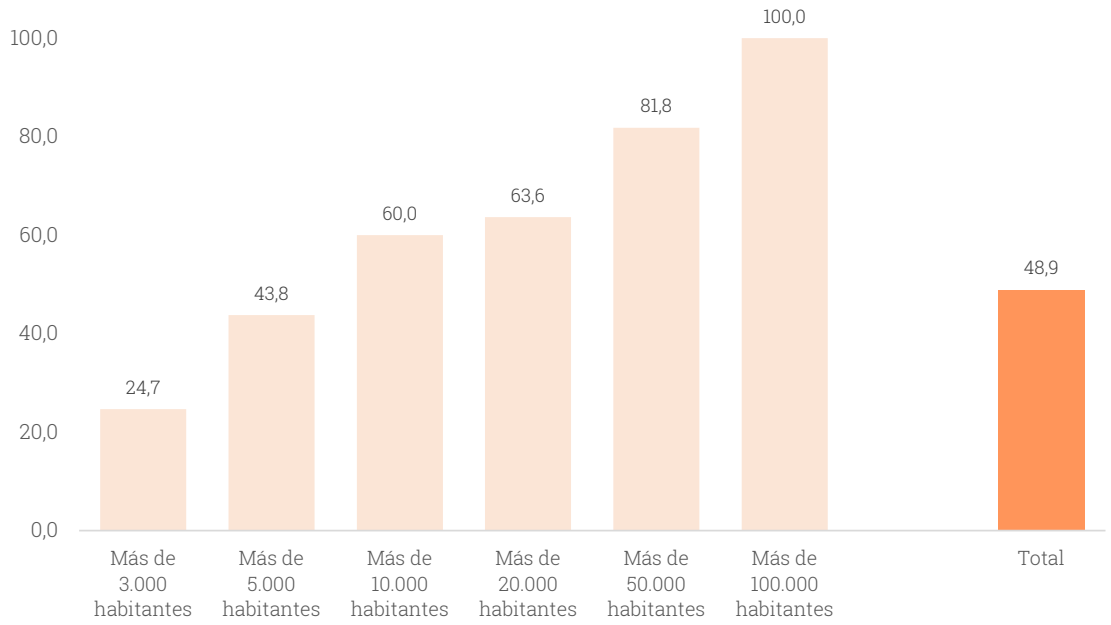
Consejos de participación territorial de niños y adolescentes

A pesar de que la LDOIA establece que las administraciones locales deben crear consejos de participación territorial de niños y adolescentes (art. 27.1), más de la mitad de los municipios no disponen de ningún consejo para garantizar la participación política de los niños y adolescentes.

El análisis de la encuesta de las políticas locales de niños y adolescentes (2024), enviado por la institución del Síndic de Greuges a los ayuntamientos de municipios de 3.000 habitantes o más, muestra que solo **el 48,9 % de los municipios disponen de consejo local de infancia. El resto, más de la mitad, no tiene.**

Con carácter general, el tamaño del municipio es uno de los factores más determinantes en la disponibilidad de estos consejos. **Los municipios más grandes tienden a tenerlos,** y en los municipios más pequeños la presencia de estas estructuras de participación es más escasa. Por ejemplo, solo el 24,7 % de los municipios de entre 3.000 y 5.000 habitantes tienen un consejo de infancia constituido (gráfico 35).

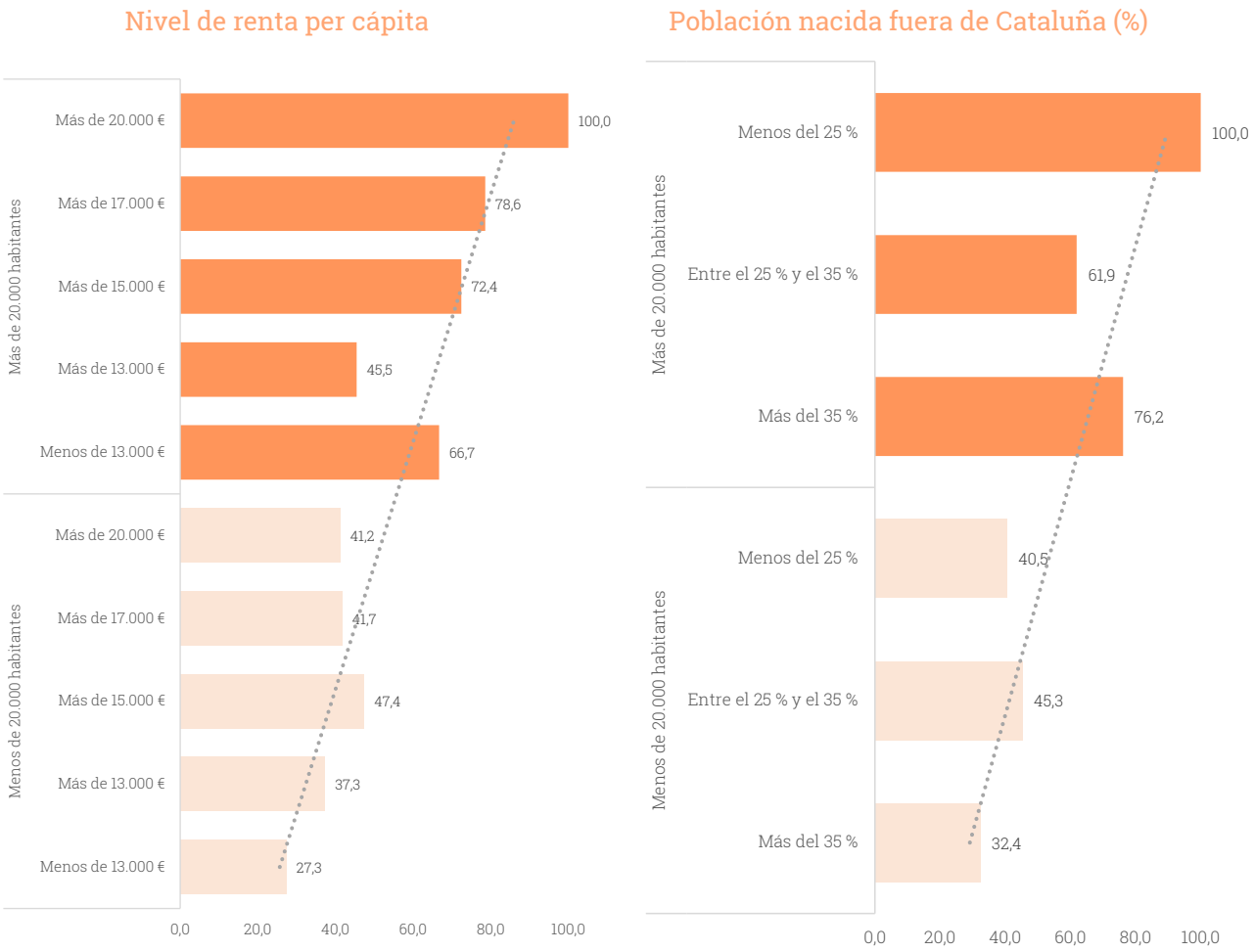
Gráfico 35. Porcentaje de municipios con un consejo local de infancia o consejo de participación territorial de niños y adolescentes, en función del tamaño (2024)



Fuente. Enquesta de les polítiques locals d'infants i adolescents (Encuesta de las políticas locales de niños y adolescentes) (2024).

Además del tamaño, la composición social y el nivel de renta del municipio también condicionan la disponibilidad de los consejos locales de infancia: **los niños y adolescentes que viven en municipios pequeños y con una composición social más desfavorecida suelen tener menos oportunidades de ejercer su derecho a la participación y a la ciudadanía activa a través de los consejos de participación territoriales.** Además, en general, en **los municipios con una renta familiar disponible bruta (RFDB) por habitante más baja o con un peso del hecho migratorio más elevado, la presencia de estos consejos es menor.** Solo tienen un consejo de infancia el 27,3 % de los municipios de menos de 20.000 habitantes con una renta per cápita inferior a los 13.000 euros y el 32,4 % de los municipios que tienen más de un 35 % de población nacida fuera de Cataluña (gráfico 36).

Gráfico 36. Porcentaje de municipios con un consejo local de infancia o consejo de participación territorial de niños y adolescentes en función del tamaño, el nivel de renta per cápita (RFDB por habitante) y el peso del hecho migratorio en el municipio (2024)



Fuente. Enquesta de les polítiques locals d'infants i adolescents (Encuesta de las políticas locales de niños y adolescentes) (2024) e Idescat.

Uno de los motivos que explican la menor presencia de estos consejos en municipios pequeños y en municipios con una composición social desfavorecida es la falta de recursos de las administraciones locales para impulsar estas políticas.

El Departamento de Derechos Sociales e Inclusión tiene la función de impulsar la constitución de consejos de participación territorial. Sin embargo, choca con la dificultad de desplegarlos a causa de la falta de conciencia social sobre la importancia de garantizar la participación de los niños y adolescentes, y también a causa de la debilidad de su estructura. Además, las personas que dinamizan los consejos locales no siempre se dedican a ello a tiempo completo. En relación con esta función de promoción, la DGAIA ha creado un programa de impulso de la participación infantil y de los consejos de participación territorial de los niños y adolescentes en Cataluña, y en 2024 ha contratado a una persona para desplegarlo.

Una cuarta parte de los consejos de participación territorial de niños y adolescentes tienen un nivel bajo de dinamización y no tienen un reglamento que regule su funcionamiento.

Los consejos locales tienen un nivel de dinamización bastante desigual, generalmente condicionado por las características de la estructura técnica que los respalda. El 6,0 % de los municipios con consejo local constituido no tuvieron ninguna reunión durante el primer semestre de 2024, y en un 17,2 % la periodicidad de las reuniones fue trimestral o inferior.

La media anual de reuniones por municipio fue de 7,5 en 2023 y de 5,8 durante el primer semestre de 2024, aunque algunos municipios disponen de más de un consejo (a veces separados por edad; por ejemplo, consejo de niños y consejo de adolescentes) o de unidades descentralizadas que integran el consejo municipal. De hecho, en el caso de los consejos de menos de diez miembros, en los que todos los participantes asisten a todas las reuniones, la media de reuniones fue inferior: 4,8 en 2023 y 4,1 durante el primer semestre de 2024.

En relación con su funcionamiento, cabe destacar que:

- El 78,4 % de los municipios disponen de reglamentos que regulan el funcionamiento de los consejos de participación territorial, mientras que el resto, el 21,6 %, todavía no tienen.

- En el 74,6 % de los municipios que tienen consejo, los miembros los escogen los niños y adolescentes del territorio, aunque sea a través de votaciones en los centros escolares. Sin embargo, en una quinta parte de los consejos la elección directa no está garantizada.

- **La gran mayoría de municipios que disponen de consejo de participación territorial de niños y adolescentes (el 97,8 %) valoran positivamente la utilidad de estos consejos.** Un 91,0 % consideran que son útiles para conocer las necesidades y las demandas de

los niños y adolescentes; un 76,9 %, para formarlos en sus derechos; un 74,6 %, para permitirles participar en la implementación de las propuestas que hacen; un 73,9 %, para diseñar políticas públicas en el municipio dirigidas a niños y adolescentes, y un 59,7 %, para evaluar estas políticas desde una perspectiva no adultocéntrica.

- **Un 25,4 % de los municipios manifiestan que los niños y adolescentes no participan lo suficiente en la dinámica del consejo.** La principal dificultad que tienen radica en la capacidad de fomentar la participación y la implicación de los niños y adolescentes en el funcionamiento de los consejos, especialmente en el caso de los adolescentes, cuando no hay implicación de los centros escolares. Además, la sobreocupación del tiempo de los niños y adolescentes fuera del horario escolar dificulta que puedan compaginar la participación en los consejos con las actividades educativas. También hay una falta de implicación de determinados centros y del profesorado, que suponen un obstáculo, especialmente cuando la participación se desarrolla dentro del horario lectivo. Finalmente, también hay dificultades para hacer llegar la información sobre la labor del consejo al resto de niños y adolescentes del territorio.

- Cerca de una quinta parte de los municipios también alertan de que tienen dificultades relacionadas con la efectividad de la participación de los niños y adolescentes y con la capacidad de las administraciones de ser permeables a las propuestas de los consejos. Así, **un 18,7 % de los municipios con consejo informa de que las recomendaciones formuladas por los consejeros no se aplican, y un 11,9 % señala la falta de escucha o interés por parte de las administraciones respecto al trabajo desempeñado por los consejos.**

Los niños menores de seis años, los adolescentes y la población socialmente más vulnerable participan menos en los consejos locales de infancia y adolescencia.

Actualmente, los consejos de participación territorial de niños y adolescentes en Cataluña cuentan con 4.531 niños y adolescentes participantes en municipios de 3.000 habitantes o más; es decir, 3,5 niños y adolescentes por cada 1.000 habitantes de este grupo de edad. De media, cada municipio tiene 33,8 niños o adolescentes que participan en estos consejos.

Hay que tener en cuenta que la participación en los consejos locales de infancia y adolescencia tiene sesgos significativos relacionados con la edad, el género y otros condicionantes sociales.

En cuanto a la edad, **no participan los niños menores de seis años**, aunque muchos consejos se crean en el marco de los centros escolares y estos niños pueden expresar sus opiniones sobre los aspectos que les afectan. La observación general número 7 del Comité de los Derechos del Niño (2005), sobre la realización de los derechos del niño en la primera infancia, subraya que los niños pequeños también tienen derecho a expresar su opinión libremente en todos los asuntos que les afectan y que esta

opinión se tenga en cuenta. Esto refuerza su condición de participantes activos en la promoción, protección y supervisión de sus derechos y pone de manifiesto la necesidad de establecer medidas adecuadas para garantizar el ejercicio de estos derechos desde las primeras etapas de la infancia de acuerdo con sus capacidades.

La participación también es especialmente baja en el caso de los adolescentes mayores de quince años. La tasa de participación en esta franja de edad es del 0,5 ‰, mientras que en el conjunto de la población infantil se sitúa en el 3,5 ‰. De hecho, **la participación también es más baja entre los adolescentes de doce a quince años (3,9 ‰) que entre los niños de seis a once años (7,1 ‰).** La mayoría de los niños que participan en los consejos (un 69,2 %) están en edad de escolarización en la educación primaria (tabla 55 y gráfico 37). Algunos ayuntamientos destacan las dificultades que tienen para promover la participación entre los adolescentes.

En cuanto al género, **hay más niñas y chicas participando en los consejos (55,0 %) que niños y chicos (45,0 %),** sin diferencias significativas en función de la edad. La tasa de participación es del 4,0 ‰ en el caso de las chicas, y del 3,1 ‰ en el caso de los chicos. Esta realidad, que se puede asociar a una mayor adhesión de las chicas en el ámbito escolar (mejores resultados académicos, menos abandono escolar prematuro, etc.), contrasta con la mayor visibilidad que suelen tener los chicos en otros ámbitos de participación cotidiana (el aula, el patio, el ocio educativo, etc.) y en los espacios de representación de los niños y adolescentes (los delegados de curso, etc.).

Los niños y adolescentes socialmente más vulnerables tienden a estar infrarrepresentados en los consejos. **En cuanto a la nacionalidad, el porcentaje de niños y adolescentes de nacionalidad extranjera que participan en los consejos (9,3 %) es sensiblemente inferior a su peso demográfico (16,5 %).** Su tasa de participación es del 2,0 ‰, mientras que la de los niños y adolescentes de nacionalidad española es del 3,8 ‰.

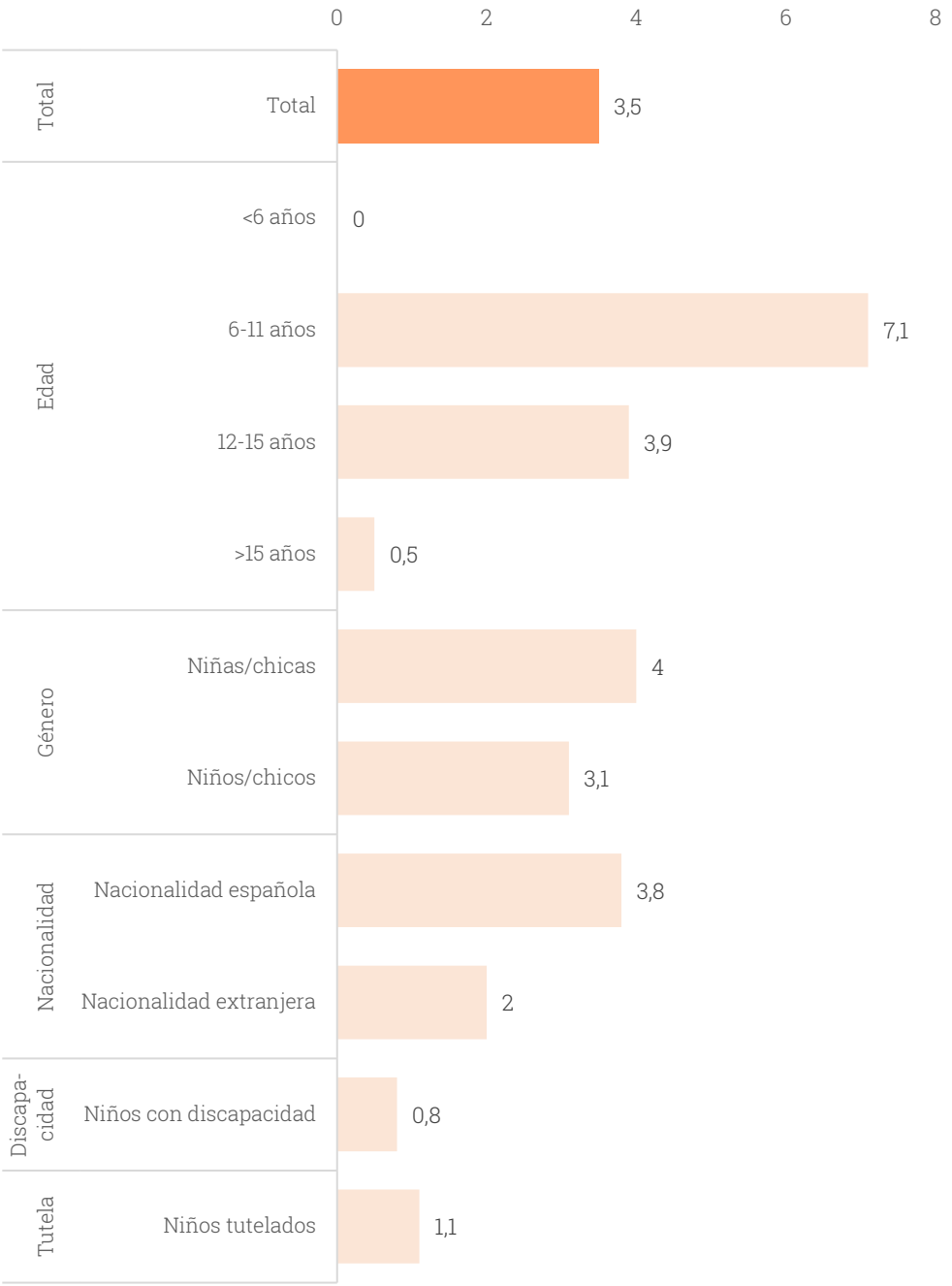
También están infrarrepresentados los niños y adolescentes con discapacidad (un 0,8 % de los miembros de los consejos, aunque tienen un peso en el conjunto de la población infantil del 3,3 %) y los niños y adolescentes tutelados (un 0,2 %, cuando su peso en el conjunto de la población infantil es del 0,7 %). La tasa de participación de los niños con discapacidad y los niños tutelados por la Administración es de 0,8 y 1,1 ‰ respectivamente, mientras que la tasa de participación del conjunto de la población infantil es de 3,5 ‰.

Tabla 55. Participación de los niños y adolescentes en los consejos de participación territorial, por edad, género, nacionalidad, discapacidad y tutela de la Administración (2024)

Miembros	Total	Edad				Género			Nacionalidad			Discapa-cidad	Niños tutelados
		<6 años	6-11 años	12-15 años	>15 años	Niñas/ chicas	Niños/ chicos	No lo saben	Nacio-nalidad española	Nacio-nalidad extranjera	No lo saben		
Total con respuesta a la encuesta	4.531	0	3.137	1.304	90	2.271	1.860	400	2.720	279	1.532	36	9
Porcentaje	100,0	0,0	69,2	28,8	2,0	55,0	45,0	–	90,7	9,3	–	0,8	0,2
Porcentaje de la población total	100,0	27,4	34,3	25,6	12,7	48,4	51,6	–	83,5	16,5	–	3,3	0,7
Por 1.000 niños	Total	<6 años	6-11 años	12-15 años	>15 años	Niñas/ chicas	Niños/ chicos	No lo saben	Nacio-nalidad española	Nacio-nalidad extranjera	No lo saben	Discapa-cidad	Niños tutelados
Total con respuesta a la encuesta	3,5	0,0	7,1	3,9	0,5	4,0	3,1	–	3,8	2,0	–	0,8	1,1
Total con consejo	4,6	0,0	9,3	5,2	0,7	5,2	4,0	–	5,1	2,3	–	1,1	1,4

Fuente. Enquesta de les polítiques locals d'infants i adolescents (Encuesta de las políticas locales de niños y adolescentes) (2024).

Gráfico 37. Tasa de participación de los niños y adolescentes (por cada 1.000 habitantes) en los consejos de participación territorial, por edad, género, nacionalidad, discapacidad y tutela de la Administración (2024)



Fuente. Enquesta de les polítiques locals d'infants i adolescents (Encuesta de las políticas locales de niños y adolescentes) (2024).

Participación en el ámbito escolar

Hay condicionantes de edad en la participación de los niños y adolescentes en el entorno escolar: el alumnado de educación infantil y primaria no participa en los consejos escolares de los centros y no dispone de asociaciones de estudiantes.

Los centros escolares disponen de diferentes mecanismos formales de participación del alumnado: el consejo escolar, las asociaciones de alumnado y los delegados de curso (art. 119 de la LOE).

El consejo escolar es el órgano de participación de la comunidad escolar en el gobierno del centro, tanto en centros públicos como concertados (arts. 148.1 y 152.1 de la LEC). En el sector público, por ejemplo, el consejo escolar desempeña funciones como aprobar el proyecto educativo del centro, las normas de organización y funcionamiento del centro, la carta de compromiso educativo o la programación de las actividades escolares complementarias y extraescolares. También participa en el análisis y la evaluación del funcionamiento general del centro (art. 148.3 de la LEC).

La Ley orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación (LOE), prevé que el consejo escolar de los centros públicos esté formado, entre otros, por un número de alumnos, elegidos entre ellos, que, junto con los representantes de las familias, no puede ser inferior a un tercio del total de los componentes del consejo (art. 126.1 de la LOE). Esta ley añade que el alumnado puede ser elegido miembro del consejo escolar a partir del primer curso de educación secundaria obligatoria, aunque los alumnos de los dos primeros cursos de educación secundaria obligatoria no pueden participar en la selección o cese de quien ejerza la dirección. En esta misma línea, la LODE prevé para los centros concertados la participación de dos representantes del alumnado a partir del primer curso de educación secundaria obligatoria (art. 53.1 de la LODE). Eso sí, la legislación establece que **el alumnado de educación primaria puede participar en el consejo escolar del centro en los términos que establezcan las administraciones educativas** (art. 126.5 de la LOE).

No obstante, **el Decreto 102/2010, de 3 de agosto, de autonomía de los centros educativos, establece que los representantes del alumnado se eligen a partir del primer curso de educación secundaria obligatoria (art. 27.4), pero no abre la puerta a garantizar también la participación del alumnado de primaria.**

Aunque la normativa prevé que cada centro determine la composición del consejo escolar (art. 47 del Decreto 102/2010), **en los consejos escolares la representación del alumnado se encuentra generalmente en minoría en relación con el conjunto de miembros representantes de la dirección, el profesorado y las familias. Los miembros adultos son la mayoría.**

El alumnado también puede participar en el funcionamiento de los centros a través de las asociaciones de alumnos (art. 119.4 de la LOE). La finalidad esencial de estas asociaciones es

promover la participación de los alumnos en la actividad educativa y facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes (art. 24.2 de la LEC). Sin embargo, la LEC también establece que el alumnado puede constituir asociaciones desde el inicio de la etapa de educación secundaria obligatoria (art. 24.1). Los centros de primaria, por tanto, no disponen de estas asociaciones.

Así pues, **el alumnado de educación secundaria obligatoria tiene representación en los consejos escolares de centro y dispone de asociaciones de alumnos, lo que les permite participar directamente en la toma de decisiones sobre políticas y procedimientos escolares y expresar sus opiniones y preocupaciones sobre diferentes cuestiones relacionadas con la vida escolar y el entorno educativo.** En cambio, en educación primaria, el alumnado transmite su opinión y sus demandas o necesidades principalmente a través de los docentes y las familias. Su participación en el funcionamiento de los centros se canaliza sobre todo a través de los delegados de grupo o curso (art. 119.3 de la LOE) o a través de las actividades cotidianas que se llevan a cabo en las tutorías y los planes de acción tutorial. La acción tutorial, en función de cómo se desarrolle, puede promover la participación activa del alumnado en la mejora del funcionamiento ordinario del centro.

Al mismo tiempo, el Departamento de Educación y Formación Profesional incentiva en los centros la promoción de experiencias y pone en valor los proyectos y espacios donde se potencia la participación del alumnado, como el proyecto sobre la participación del alumnado como herramienta integrada en contextos de emergencia (proyecto Veu i Bot) o el premio Participa a l'Escola, para las escuelas o institutos que durante el curso han desarrollado experiencias de participación en las que el alumnado se ha involucrado en la vida del centro. El Departamento de Educación y Formación Profesional también ha promovido encuestas y cuestionarios, grupos focales, reuniones de diálogo o jornadas de reflexión, entre otros, para conocer sus opiniones y contribuir a identificar soluciones y mejoras. Así, por ejemplo, se han promovido experiencias de participación del alumnado en el marco de la elaboración del borrador del decreto de orientación educativa.

Se reconoce el derecho de huelga del alumnado a partir de 3.º de la ESO. Sin embargo, reglamentariamente es necesaria la autorización de los progenitores, aunque la ley no lo establece como condición necesaria.

El conjunto de normativa que regula el sistema educativo no reconoce de manera expresa el derecho de huelga del alumnado, pero la LODE sí prevé que, en los términos que establezcan las administraciones educativas, las decisiones colectivas que adopten los alumnos a partir del tercer curso de educación secundaria obligatoria respecto a la asistencia a clase no tendrán la consideración de faltas de conducta ni serán objeto de sanción cuando sean el resultado del ejercicio del derecho de reunión y se comuniquen previamente a la dirección del centro educativo (art. 8.2).

En Cataluña, esta previsión se encuentra desarrollada por el Decreto 102/2010, de 3 de agosto, de autonomía de los centros educativos, que establece que "las normas

de organización y funcionamiento del centro [...] pueden determinar que, a partir del tercer curso de la educación secundaria obligatoria, las decisiones colectivas adoptadas por el alumnado en relación con su asistencia a clase, en ejercicio del derecho de reunión y previamente comunicadas a la dirección del centro y [cuando] se disponga de la correspondiente autorización de los padres, madres o tutores, no tengan la consideración de falta" (art. 24.2).

Sin embargo, la institución del Síndic de Greuges considera que esta regulación tiene carencias significativas que vulneran la LODE y que limitan el ejercicio de este derecho del alumnado. Por un lado, porque la exigencia de autorización de las familias no está prevista en la LODE, que reconoce este derecho sin restricciones a los adolescentes a partir del tercer curso de ESO. Y, por otro lado, porque este decreto no establece el plazo en el cual debe hacerse la comunicación a la dirección del centro. Esta decisión recae en el ámbito de autonomía de cada centro, pero la institución del Síndic de Greuges considera necesario que la Administración establezca este plazo a través de una reglamentación u ofrezca pautas para fijarlo, dado que se ha constatado que algunos centros educativos exigen la comunicación con una antelación que en la práctica imposibilita el ejercicio del derecho.

Por último, el hecho de que la concreción del ejercicio de este derecho se atribuya de forma potestativa y no obligatoria a cada centro puede generar confusión en los centros educativos en lo que respecta a la obligatoriedad del reconocimiento del derecho y al hecho de que debe poder ejercerse independientemente de si las normas del centro hacen referencia a él o no.

Por este motivo, la institución del Síndic de Greuges ha sugerido al Departamento de Educación que modifique el Decreto 102/2010, de 3 de agosto, en el sentido de:

- Derogar el requisito en lo referente a la autorización de las familias.
- Establecer los términos en los que el alumnado debe ejercer el derecho, como el plazo de antelación de la comunicación, la mayoría necesaria, si procede, u otros.
- Mientras esta modificación no se haga efectiva, incorporar estos criterios en el documento de organización y funcionamiento de los centros docentes.

Otros ámbitos de participación

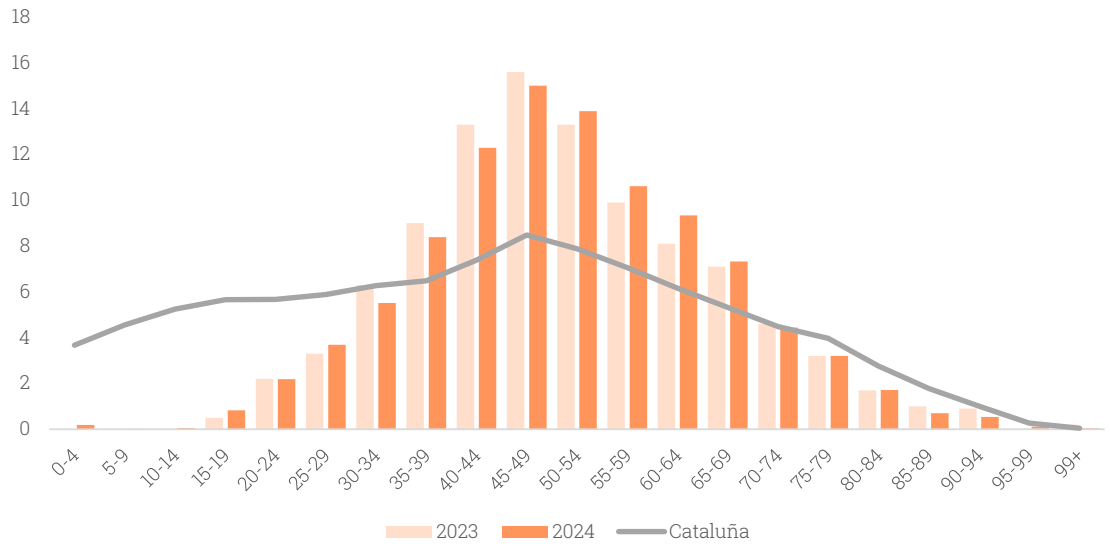
La institución del Síndic de Greuges cuenta con la figura del adjunto o adjunta para la defensa de los derechos de los niños y adolescentes, pero las quejas en relación con estos derechos las presentan generalmente personas adultas (progenitores, profesionales, etc.).

La LDOIA establece que la institución del Síndic de Greuges, si procede, mediante la figura del adjunto o adjunta para la defensa de los derechos de los niños y adolescentes, tiene la misión de promover los intereses y los derechos de los niños y adolescentes (art. 29.1).

De acuerdo con la Ley 24/2009, de 23 de diciembre, del Síndic de Greuges, cualquier persona está legitimada para dirigirse a la institución (art. 27). Sin embargo, hay importantes desigualdades en función de la edad a la hora de presentar una queja, y precisamente los niños y adolescentes son el colectivo más infrarrepresentado en cuanto a las personas que presentan quejas. No acostumbran a presentarlas directamente, sino que suelen ser sus progenitores o las personas que se ocupan de ellos quienes lo hacen en representación suya (gráfico 38).

Es necesario que las instituciones que trabajan para la defensa de los derechos, como la institución del Síndic de Greuges, diseñen estrategias para darse a conocer a los niños y adolescentes y establecer así mecanismos de contacto y comunicación eficaces.

Gráfico 38. Porcentaje de personas que han presentado queja a la institución en función de las franjas de edad (2024)



Fuente. Síndic de Greuges.

En el sistema de protección, los centros disponen de canales para que los niños y adolescentes tutelados puedan participar en su funcionamiento, aunque hay factores estructurales que lo dificultan.

Muchos centros de protección han establecido asambleas para recoger las demandas de los niños y adolescentes residentes sobre su régimen de funcionamiento.

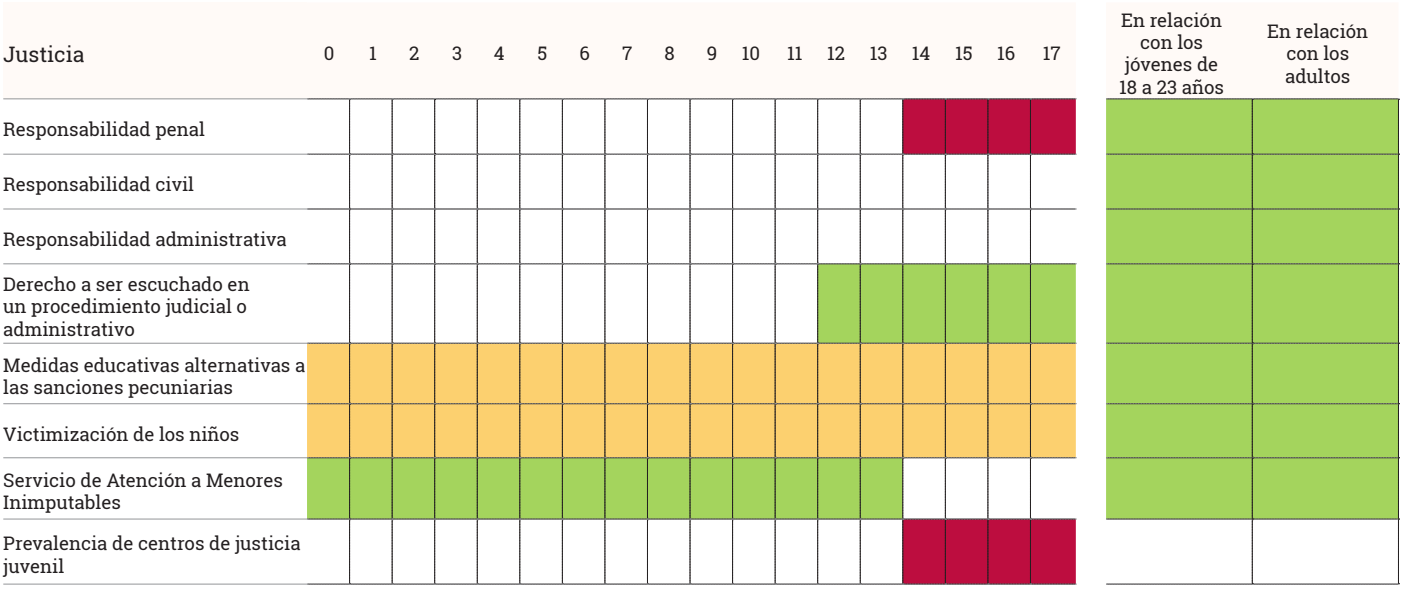
Sin embargo, la institucionalización condiciona excesivamente la vida de los niños y adolescentes en acogimiento residencial y limita su capacidad real y práctica para determinar y modificar el régimen de funcionamiento del centro. La falta de personalización de las condiciones materiales o el tamaño de los centros contribuyen a generar cierta alienación respecto a este recurso. Los centros residenciales deberían ser de dimensiones más reducidas, entre otros motivos, para garantizar la participación real de los niños y adolescentes en su funcionamiento.

Además, la falta de referentes condiciona negativamente la capacidad de los niños y adolescentes de ser escuchados, tanto en las decisiones que afectan a su vida en el centro como en su proceso de desamparo en conjunto.

La institución del Síndic de Greuges ha reiterado la necesidad de asignar un profesional referente para cada niño y adolescente tutelado por la Administración. Esta figura garantiza un espacio de escucha continua al niño o adolescente tutelado, y permite conocer el estado real e individual de cada niño o adolescente y tomar decisiones ajustadas a sus necesidades.

El Decreto 63/2022, de 5 de abril, establece el derecho de los niños y adolescentes tutelados a tener asignado un profesional de referencia que se encargue de velar por la coherencia global del proceso de atención y por la coordinación entre los diferentes profesionales y equipos implicados (art. 16).

2.9. Justicia



Nota. Los colores indican el nivel de cobertura o garantía de los derechos y oportunidades en las diferentes edades (de 0 a 17 años). El color verde indica un nivel elevado de cobertura o garantía; el amarillo, un nivel medio, y el rojo, un nivel bajo. Las dos últimas columnas muestran el nivel de cobertura o garantía de derechos en relación con los jóvenes de 18 a 23 años y los adultos. En este caso, el color verde significa que el nivel de cobertura o garantía para el grupo de 0 a 17 años es más elevado que para la población de 18 a 23 años o que para los adultos, según corresponda.

2.9.1. Reconocimiento del derecho

La edad mínima de responsabilidad penal de los adolescentes menores de edad se establece en catorce años, según la Ley orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.

Anteriormente, la edad penal mínima se había establecido en doce años en la Ley orgánica 4/1992, de 5 de junio, sobre reforma de la Ley reguladora de la competencia y el procedimiento de los juzgados de menores, que modificó diversos artículos de la Ley de tribunales tutelares de menores después de que el artículo 15 de esta ley fuera declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional en el año 1991 (STC 36/91 de 14 de febrero de 1991).

El establecimiento de una edad de responsabilidad penal mínima está previsto en la CDN, que obliga a los Estados a establecer una edad por debajo de la cual debe considerarse que el niño no tiene la capacidad de infringir la ley [art. 40.3.a)]. Sin embargo, la CDN no determina una edad específica para establecer esa edad mínima de responsabilidad penal, sino que es cada Estado el que debe concretarla en su legislación.

La decisión respecto a la edad concreta no tiene tanto que ver con la madurez del adolescente según un criterio biológico, sino que depende de un criterio básicamente de política criminal que determina cada Estado.

La política criminal es el conjunto de medidas que adopta un Estado para prevenir fundamentalmente la comisión de delitos. Con ese propósito, establece una serie de normas –siempre limitadas por el respeto a los derechos fundamentales– que van más allá del derecho penal. En este sentido, tiene especial importancia la implementación de medidas sociales, educativas e integradoras. La política criminal también se ocupa de analizar la eficiencia de las distintas medidas propuestas en relación con la delincuencia.

En el caso del ordenamiento jurídico español, la edad mínima de responsabilidad penal se ha fijado en los catorce años. Hay una tendencia general entre los países europeos a situar este límite en torno a los catorce años, porque se considera que esta es la edad en la que los adolescentes alcanzan una madurez suficiente como para comprender las normas y las consecuencias de sus actos (cuadro 1). Sin embargo, hay países en los que esta edad penal mínima es más baja, como los países anglosajones, que la han fijado en los diez años por el efecto de un delito muy grave cometido por dos menores de esa edad en Inglaterra.

Cuadro 1. Edad mínima de responsabilidad penal en los países de la UE-27

	Edad mínima de responsabilidad penal	Edad de responsabilidad penal plena	Edad máxima con posible tratamiento equivalente al derecho penal en menores
Alemania	14	18	21
Austria	14/15 (1)	18	21
Bélgica	12	16/18 (8)	18
Bulgaria	14	18	18
Croacia	14	18	21
República Checa	15	18	18
Dinamarca	15	18 (9)	18
Eslovaquia	14/15 (2)	18	21
Eslovenia	14	18	21
España	14	18	18
Estonia	14	18	21
Finlandia	15/18 (3)	18 (9)	18
Francia	13	18	18

	Edad mínima de responsabilidad penal	Edad de responsabilidad penal plena	Edad máxima con posible tratamiento equivalente al derecho penal en menores
Grecia	13/15 (4)	18	21
Hungría	14	18	18
Irlanda	10/12 (1)	18	18
Italia	14	18	21
Letonia	14	18	18
Lituania	14/16 (1)	18	21
Luxemburgo	16/18 (5)	18	18
Malta	14	18	–
Países Bajos	12	16/18/23 (10)	23
Polonia	15	15/17 (8)	18
Portugal	12/16 (6)	16/21 (11)	21
Rumanía	14/16 (7)	18	20
Suecia	15	15/18 (9)	21
Chipre	14	18	18

Fuente. Elaboración propia a partir de: Child Rights International Network (CRIN), Minimum Ages of Criminal Responsibility in Europe*(consultado en 2025); el Portal Europeo de e-Justicia de la Unión Europea,* Derechos de los menores en los procedimientos judiciales | Portal Europeo de e-Justicia *y UNICEF (2022),* Systematic Responses to Children under the Minimum Age of Criminal Responsibility who have been (Allegedly) Involved in Offending Behaviour in Europe and Central Asia. *La edad de responsabilidad plena está extraída de Dünkel, F. (2015). Imputability Age of Criminal and Jurisdiction of Juvenile Courts in Europe.* Revista de Estudios de la Justicia, *núm. 22.*

Notas. (1) En casos de delitos graves o con razones específicas que requieran la aplicación del derecho penal juvenil, la edad mínima es más baja.

(2) Se establece una edad mínima de responsabilidad penal con la excepción de algún delito determinado, en que la edad es más elevada.

(3) Se establece una edad mínima de responsabilidad penal, pero el tribunal puede renunciar a sancionar a los menores penalmente responsables si considera que el acto fue el resultado de una falta de comprensión o imprudencia.

(4) Se establece una edad mínima de responsabilidad penal, pero si se ha cometido el delito en la franja de edad indicada, los menores solo pueden ser objeto de medidas reformatorias o terapéuticas.

(5) Los delitos cometidos por menores son conocidos por tribunales de menores, pero no se establece una edad mínima de responsabilidad penal. Los hechos cometidos por adolescentes de esa franja de edad pueden ser juzgados por tribunales de adultos en determinados casos.

(6) Los menores de esta franja de edad que hayan cometido un hecho tipificado como delito están sometidos a las medidas previstas en la ley tutelar educativa.

(7) Se establece una edad mínima de responsabilidad penal, pero los menores de la franja de edad indicada son penalmente responsables si se valora que tienen suficiente discernimiento.

(8) Se establece la edad de responsabilidad penal plena, con la excepción de delitos graves, en los que la edad es más baja.

(9) A los menores de esta edad se les aplican los atenuantes del derecho penal general. A partir de la mayoría de edad, y hasta los veintiún años, la edad puede ser considerada como atenuante a la hora de imponer una pena.

(10) Los jóvenes de esa franja de edad pueden ser juzgados como menores de edad o como adultos, según el derecho penal juvenil, en función de su nivel de desarrollo. Puede aplicarse la ley penal juvenil a los jóvenes adultos dentro de esta franja de edad.

(11) Se establece la edad de responsabilidad penal plena, pero los jóvenes de esta franja de edad tienen un régimen penal especial.

La elección de la edad de responsabilidad penal, por tanto, no responde a un consenso internacional universalmente aceptado a partir de una evidencia científica clara e inequívoca, sino que refleja la forma en que cada sociedad entiende la responsabilidad, la protección de la infancia, la seguridad pública y la función del derecho penal, y responde, en ocasiones, a contextos sociales muy determinados. La fijación de esta edad no puede desvincularse del modelo de sociedad que se quiere construir.

Si se cree más en la prevención y la educación como herramientas de socialización y transformación que en el castigo como respuesta al delito, y si se quiere una justicia penal más educadora, restaurativa y preventiva, la síndica considera poco recomendable establecer la responsabilidad penal por debajo de los catorce años, ya que no se da margen suficiente para la maduración personal y la intervención educativa. A estas edades, los niños todavía no han desarrollado plenamente sus capacidades para comprender las consecuencias de sus actos, y una intervención penal demasiado precoz puede tener efectos negativos en su desarrollo.

Este posicionamiento también lo defiende el Comité de los Derechos del Niño (CRC, su sigla en inglés), a través de la observación general número 24 (2019) relativa a los derechos del niño en el sistema de justicia juvenil. Esta observación recuerda que los estudios en los ámbitos del desarrollo infantil y la neurociencia indican que la madurez y la capacidad de pensamiento abstracto en niños de doce a trece años todavía están evolucionando. Esto hace que sea poco probable que comprendan las consecuencias de sus acciones o entiendan los procedimientos penales. Los estudios también indican que estos niños se ven afectados por la entrada en la adolescencia, que se caracteriza por un desarrollo rápido del cerebro que afecta a la asunción de riesgos, la toma de decisiones y la capacidad de controlar los impulsos. El CRC recomienda que se sitúe la edad de responsabilidad penal en los catorce años como mínimo, y valora positivamente a los países que han fijado esta edad mínima en los quince o dieciséis años.

Establecer una edad por debajo de la cual el adolescente no se considera penalmente responsable no excluye que haya una respuesta del ámbito educativo y que no se repare el daño o no se tenga presente a la víctima.

Que los menores de catorce años sean inimputables significa, únicamente, que no hay una intervención penal de carácter sancionador.

Por debajo de los catorce años, la Ley orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores (LORPM) establece que se aplicarán las normas sobre protección de menores y se derivará el caso a la entidad pública para que valore la situación y adopte medidas. En Cataluña, el programa Educando en la responsabilidad atiende a estos niños y adolescentes.

El Decreto 63/2022, de 5 de abril, establece que el órgano competente en materia de infancia y adolescencia debe intervenir en el caso de niños y adolescentes menores de catorce años que tengan comportamientos que podrían considerarse delito según la legislación penal y que, de acuerdo con la legislación sobre responsabilidad penal y con los protocolos que se puedan establecer, se le deriven.

Se prevé que esta intervención específica se centre en una perspectiva preventiva y restaurativa, concretamente, en la responsabilización del niño o adolescente de los propios actos, en la reparación del daño a la víctima y en la restauración de las relaciones sociales rotas por el delito (art. 174 del Decreto 63/2022). Esta institución ha abierto una actuación de oficio para conocer mejor cómo se está trabajando con estos niños y sus familias, y cómo se coordinan los diferentes departamentos implicados.

Más allá de la inimputabilidad, la edad es determinante para graduar las sanciones penales.

La normativa que regula la responsabilidad penal de los menores tiene en cuenta la edad para establecer reglas especiales sobre las medidas y su duración (art. 10 de la LORPM).

En el caso de hechos tipificados como delito grave por el Código Penal, o si se ha utilizado violencia o intimidación, se ha generado un riesgo grave para la vida o la integridad de las personas o los hechos se han cometido en grupo o al servicio de una banda, se prevé un trato diferenciado según la edad: a los adolescentes de catorce y quince años se les puede aplicar una medida judicial con una duración máxima de tres años, y a los adolescentes de dieciséis y diecisiete años se les puede aplicar una medida judicial con una duración máxima de seis años. Para delitos más graves (homicidio, asesinato, delitos contra la libertad sexual, terrorismo) se establece una duración diferente a la medida de internamiento en régimen cerrado en función de la edad, que puede llegar a ser de cinco años para los adolescentes de catorce o quince años, o de ocho años para los adolescentes de dieciséis a diecisiete años.

En casos de pluralidad de infracciones relacionadas con los delitos graves definidos anteriormente, la edad de los menores también se tiene en cuenta para determinar la duración de las medidas (art. 11). La medida de internamiento puede ser de una duración máxima de diez años para los adolescentes a partir de dieciséis años, y de una duración de seis años en el caso de los adolescentes menores de dieciséis.

Asimismo, una vez alcanzada la mayoría de edad, el límite de veintiún años se tiene en cuenta para el cumplimiento de la medida de internamiento en régimen cerrado en centros educativos, salvo si el menor no alcanza los objetivos establecidos en la sentencia (art. 14).

Por último, también se reconoce el derecho de las menores internadas en centros a tener con ellas a sus hijos menores de tres años (art. 56).

El derecho penal debería garantizar un tratamiento específico para los jóvenes de dieciocho a veintiún años.

Es importante plantear un tratamiento penal específico para los jóvenes de dieciocho a veintiún años, porque se encuentran en una etapa de transición hacia la vida adulta, donde el desarrollo emocional y cognitivo todavía no está completamente consolidado. La neurociencia ha demostrado que el cerebro sigue madurando hasta cerca de los veinticinco años, especialmente en áreas como el control de impulsos, la toma de decisiones y la capacidad de valorar las consecuencias de los propios actos, aún sin una plena conciencia de las implicaciones legales o sociales que pueden suponer.

Un sistema penal que tenga en cuenta estas particularidades puede favorecer respuestas más educativas y rehabilitadoras, en lugar de puramente punitivas. Este enfoque reconoce que los jóvenes adultos tienen una mayor capacidad de cambio y que sus conductas delictivas pueden responder a factores relacionados con la madurez, que pueden tener un carácter circunstancial. Adaptar el tratamiento penal a esta realidad puede contribuir a una mejor reinserción social, que beneficia tanto a los individuos como a la sociedad en general.

El CRC, a través de la observación general número 10 (2007), valora positivamente que algunos Estados parte permitan la aplicación de las normas y reglamentos de la justicia de menores a personas que tienen dieciocho años o más, en general hasta los veintiún años, ya sea como norma general o como excepción.

En relación con este asunto, la LORPM estableció, en su redacción inicial, que la ley también se aplicaría a los mayores de dieciocho años y menores de veintiuno (art. 1), siempre que se cumplieran las condiciones previstas en el artículo 4, que eran las siguientes:

- que el delito o falta fuera menos grave, sin violencia o intimidación, ni peligro grave para la vida o integridad física de las personas.
- que la persona imputada no hubiera sido condenada en sentencia firme por hechos delictivos cometidos una vez cumplidos los dieciocho años. Se preveía que no se tendrían en cuenta las condenas anteriores por delitos o faltas imprudentes, ni los antecedentes penales cancelados.
- que las circunstancias personales del imputado y su grado de madurez aconsejaran la aplicación de la LORPM, especialmente cuando lo hubiera recomendado el equipo técnico en su informe.

Sin embargo, unos meses después, antes de que entrara en vigor la LORPM, se introdujo una excepción: la ley no se aplicaría a los jóvenes de entre dieciocho y veintiún años

implicados en delitos de terrorismo. Esta modificación se introdujo mediante la Ley orgánica 7/2000, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, y de la Ley orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, en relación con los delitos de terrorismo. Concretamente, se añadió una nueva disposición adicional cuarta a la LORPM.

Un año después, la Ley orgánica 9/2002, de 10 de diciembre, de modificación de la Ley orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, y del Código Civil, sobre sustracción de menores suspendió la aplicación de la LORPM a todos los infractores de edades comprendidas entre los dieciocho y los veintiún años, con un plazo previsto hasta el 1 de enero de 2007.

De esta forma, la posibilidad de aplicar la normativa que regula la responsabilidad penal de los menores a los jóvenes de entre dieciocho y veintiún años quedó suspendida para cualquier tipo de delito, ya no solo para los delitos de terrorismo, hasta enero de 2007.

En 2007, mediante la Ley orgánica 8/2006, de 4 de diciembre, por la que se modifica la LORPM, se suprimió definitivamente la previsión de poder aplicar la normativa sobre responsabilidad penal de los menores a los jóvenes de entre dieciocho y veintiún años, por cualquier tipo de delito.

La exposición de motivos de la reforma a través de la cual se practicó esta modificación hacía un balance positivo de los cinco años de aplicación de la LORPM. No obstante, hacía referencia a un incremento "considerable" de los delitos cometidos por menores, que había causado preocupación social y una sensación de impunidad de las infracciones "más cotidianas y frecuentes cometidas por estos menores": los delitos y las faltas patrimoniales. La misma exposición de motivos reconocía que no habían aumentado significativamente los delitos de carácter violento, aunque algunos de ellos habían tenido un fuerte impacto social.

No obstante, esta argumentación no parece del todo justificada si se tiene en cuenta que la posibilidad de aplicar la normativa reguladora de la responsabilidad a los jóvenes de entre dieciocho y veintiún años no se había previsto de forma generalizada, sino siempre que se valorara que las circunstancias personales y de madurez del joven lo hicieran aconsejable y, por tanto, con un margen de valoración individualizado para cada caso.

En el ámbito administrativo no hay una normativa que regule, con carácter general, el procedimiento sancionador con relación a los menores de edad ni las sanciones específicas.

En este sentido, no hay un régimen jurídico único aplicable a los menores de edad ni un derecho administrativo sancionador propio para este colectivo.

Sin embargo, esta regulación parece necesaria, puesto que la CDN y la normativa que la desarrolla reconocen derechos específicos a los niños y adolescentes, como el carácter educativo de las intervenciones, el derecho a ser escuchados, la consideración de su

interés superior o la participación de las familias. Estos derechos deberían tenerse en cuenta en los procedimientos administrativos sancionadores que les afecten, junto con las garantías del procedimiento sancionador.

Del mismo modo, **habría que establecer la inimputabilidad de los menores de catorce años en el ámbito sancionador administrativo, tal y como ya lo está aplicando la jurisprudencia.**

De acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, la Administración debe ejercer la potestad sancionadora de acuerdo con los principios inspiradores del orden penal. En el derecho penal de menores prevalece, como elemento determinante del procedimiento y de las medidas que se adopten, el interés superior del menor.

Algún sector doctrinal, basándose en la distinción que hace el Código Penal entre capacidad de obrar y capacidad de culpabilidad, y la consiguiente inimputabilidad para menores de catorce años, concluye que tampoco son responsables de infracciones administrativas los menores de edad inimputables según el Código Penal.

2.9.2. Capacidad de agencia

El derecho a ser escuchado en los procedimientos administrativos y judiciales está reforzado especialmente a partir de los doce años.

La LDOIA establece que los niños y adolescentes, de acuerdo con sus capacidades evolutivas y con las competencias alcanzadas, y en cualquier caso a partir de doce años, "deben ser escuchados tanto en el ámbito familiar, escolar y social como en los procedimientos administrativos o judiciales en los que se encuentren directamente implicados y que conduzcan a una decisión que afecte a su entorno personal, familiar, social o patrimonial" (art. 7).

El libro segundo del Código Civil de Cataluña establece que "el menor de edad, de acuerdo con su edad y capacidad natural y, en todo caso, si ha cumplido doce años, tiene derecho a ser informado y escuchado antes de que se tome una decisión que afecte directamente a su esfera personal o patrimonial" (art. 211-6.2).

Con todo, el hecho de que la normativa establezca la edad de los doce años no debe interpretarse como edad obligatoria para ejercer el derecho a ser escuchado. Precisamente, cabe recordar que la CDN no limita este derecho a ninguna edad.

En cuanto a los procedimientos de rupturas conflictivas de pareja cuando hay hijos en común, las opiniones de los niños deben tenerse en cuenta cuando un análisis individual indique que son capaces de formarse un juicio propio. El libro segundo del Código Civil de Cataluña, relativo a la persona y la familia, determina en el artículo 233-11 que, en caso de discrepancia entre los padres a la hora de atribuir el régimen y la forma del ejercicio de la custodia de los niños, uno de los elementos que debe tener en cuenta el juez es la opinión de los hijos.

En cuanto a los procedimientos civiles de familia que implican medidas que afectan a niños, el artículo 92.6 del Código Civil establece que antes de acordar el régimen de guarda y custodia, la autoridad judicial, entre otras medidas, debe oír a los menores de edad que tengan suficiente juicio cuando se estime necesario de oficio o a petición del fiscal, las partes o miembros del equipo técnico judicial, o del propio menor de edad. La Ley de Enjuiciamiento Civil, por su parte, dispone en la regla 4.ª del artículo 770 que: "Si el procedimiento fuere contencioso y se estimare necesario de oficio o a petición del fiscal, partes o miembros del equipo técnico judicial o de los propios hijos, podrán ser oídos cuando tengan menos de doce años, debiendo ser oídos en todo caso si hubieran alcanzado dicha edad".

En cuanto al ámbito de la protección, en los procedimientos en los que se resuelve la separación del niño de su familia mediante el desamparo, el artículo 106.4 de la LDOIA establece que: "Los equipos técnicos, en su intervención durante el proceso de estudio y evaluación, deben escuchar al adolescente, y al niño si tiene suficiente conocimiento". Previamente, también durante la intervención de los servicios sociales, el artículo 103.5 determina que: "Antes de firmar el compromiso socioeducativo con los progenitores o, en su caso, con los titulares de la tutela o de la guarda, debe haberse escuchado al adolescente, en cualquier caso, y al niño, si tiene suficiente conocimiento". También en este ámbito, la Ley establece, en su artículo 117, que debe informarse al niño y al adolescente sobre su situación personal, las medidas de protección adoptadas y las actuaciones que hay que seguir, incluidos la duración y el contenido de las medidas, así como sobre cuáles son sus derechos y sobre los órganos e instituciones a los que puede dirigirse para defenderlos. Se prevé que **la resolución de desamparo y todas las resoluciones sobre medidas de protección que afecten a una persona mayor de doce años le sean notificadas, y que esta persona tenga la posibilidad de impugnarlas.**

La legislación prevé la figura del defensor judicial, que puede incrementar la capacidad de agencia de los niños en determinados procedimientos judiciales que les afecten, sobre todo en caso de desacuerdo con su representante legal.

En caso de que surja un conflicto de intereses entre el tutor y el niño, el Código Civil (art. 234) establece la posibilidad de nombrar a un defensor judicial. Esta figura asume temporalmente la representación y defensa de los niños cuando el representante legal no lo hace o cuando el niño y su representante tienen intereses contrapuestos.

En esta línea, el Decreto 63/2022, de 5 de abril, establece que el órgano competente en materia de protección de niños y adolescentes debe promover, de oficio o a petición del adolescente, el nombramiento de un defensor judicial en el supuesto de desacuerdo con la resolución de desamparo (arts. 15 y 94).

Los menores de dieciocho años tienen un tratamiento específico en el acceso a la nacionalidad española.

La persona de nacionalidad extranjera de menos de dieciocho años que haya sido adoptada por una persona de nacionalidad española adquiere, desde su adopción, la nacionalidad española de origen. Si la persona adoptada tiene más de dieciocho años, podrá optar por la nacionalidad española de origen en el plazo de dos años a partir de la constitución de la adopción (art. 19 del Código Civil).

La declaración de opción o la solicitud de la nacionalidad española la debe formular el representante legal del optante, si fuera menor de catorce años, o el propio interesado, asistido por su representante legal, si tuviera más de catorce años. También puede formularla el menor de edad si está emancipado (arts. 20 y 21 del Código Civil).

Los niños y adolescentes tutelados tienen derecho a que la DGAIA inste los expedientes de nacionalidad, siempre que responda a su interés superior y siempre que hayan residido un año en territorio español y hayan estado tutelados un mínimo de dos años consecutivos.

2.9.3. Garantía efectiva del derecho

Sanciones administrativas

En el ámbito administrativo, en el caso de infractores menores de edad no se prevé la posibilidad de sustituir multas por medidas alternativas de carácter educativo que sean adecuadas a su edad.

A juicio de la institución del Síndic de Greuges, las medidas alternativas a las sanciones económicas son recomendables en el caso de los adolescentes, especialmente cuando se basan en propuestas educativas que permiten una reflexión sobre los hechos que motivan la sanción, un proceso de asunción de responsabilidades y la reparación del daño causado.

De hecho, la exigencia de responsabilidad a los menores debe estar fundamentada en principios orientados hacia su reeducación, y debe impedirse que la medida adoptada tenga un efecto contraproducente y negativo para el menor. En este sentido, y volviendo a la regulación en el ámbito penal, la LORPM excluye la multa de su catálogo de medidas aplicables al menor, puesto que no tiene ningún valor reeducador. La multa pecuniaria tiene un claro fin económico en detrimento del educativo y, por este motivo, la institución del Síndic de Greuges la ha considerado poco adecuada a las finalidades del artículo 25.2 de la Constitución Española.

Dado que, de acuerdo con la normativa laboral vigente, la edad mínima de incorporación de un menor de edad al mercado laboral es de dieciséis años, **en la mayor parte de los casos el menor es insolvente. Aunque los progenitores puedan ser responsables civiles subsidiarios, la imposición pecuniaria puede ser ineficaz desde el punto de vista educativo.**

Para conocer los derechos y las obligaciones de los menores en los diferentes ámbitos regulados por el derecho administrativo y en sus relaciones con las administraciones públicas, es necesario acudir a la normativa sectorial, tanto estatal como autonómica o municipal. Con carácter general, no obstante, la legislación administrativa no recoge sanciones específicas ni adecuadas a los menores de edad, a excepción de algunas leyes que, de forma fragmentaria, se refieren a ellos.

La Ley orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana exime de su responsabilidad a los menores de catorce años, de conformidad con la legislación sobre responsabilidad penal del menor.

Esta ley también prevé, para los menores de dieciocho años que hayan cometido infracciones en materia de consumo o tenencia ilícita de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, la posibilidad de suspender la sanción si los menores acceden a someterse a tratamiento o rehabilitación, si procede, o a actividades reeducativas.

A pesar de ello, **la institución del Síndic de Greuges ha recibido quejas en las que se ha puesto de manifiesto que esta suspensión no ha sido posible en algunos casos debido a la falta de convenio específico entre el ayuntamiento afectado y el Departamento de Interior y Seguridad Pública.**

Este departamento ha informado de la previsión de impulsar un desarrollo normativo para garantizar la remisión parcial de las sanciones a las que hace referencia la disposición adicional quinta de la Ley orgánica 4/2015, de 30 de marzo, y permitir sustituir en estos casos la incoación del expediente sancionador por la aplicación de medidas educativas, como alternativas a la sanción económica.

Asimismo, ha informado de la previsión de diseñar un plan de actuación que permita implantar un tratamiento homogéneo en la aplicación de medidas alternativas a la sanción a todos los menores de edad denunciados por consumo o tenencia de drogas en cualquier municipio de Cataluña.

En el caso de la normativa de tráfico, también de ámbito estatal, no se prevé una edad mínima de responsabilidad por la comisión de infracciones administrativas, y la condición de menor de edad del infractor se tiene en cuenta, únicamente, para establecer la responsabilidad solidaria de los padres o tutores para el pago de la multa impuesta, por razón de su deber de prevenir la infracción.

En el caso de las ordenanzas municipales, se constata que no siempre establecen una edad mínima de responsabilidad por la comisión de infracciones administrativas, y que las administraciones locales no tienen prevista la conmutación de sanciones por trabajos a la comunidad, puesto que no está previsto legalmente.

La institución del Síndic de Greuges recibe quejas sobre la aplicación de sanciones administrativas pecuniarias a niños y adolescentes por parte de las administraciones locales, ante las que los progenitores son responsables civiles subsidiarios, sin que se apliquen medidas alternativas de carácter educativo dirigidas a los niños y adolescentes.

En 2018, la Diputación de Barcelona publicó *Las medidas alternativas a la sanción económica. Guía orientativa para la implementación* para los ayuntamientos, donde se especifica la importancia de estas medidas en relación con las personas de entre catorce y dieciocho años. En este sentido, esta guía establece que la medida debe tener una finalidad educativa, debe ser consensuada y conocida por los representantes legales del adolescente y debe estar encaminada a mejorar los vínculos de la persona infractora con la comunidad, sin poner en peligro la seguridad del niño. La guía diferencia las medidas según la edad: menores de dieciséis años y menores de entre dieciséis y dieciocho años. La diferencia fundamental es que en estos últimos es necesario trabajar más la dimensión reparadora.

Finalmente, la proposición de ley de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, quiere añadir un articulado que dé seguridad jurídica al establecimiento de estas medidas.

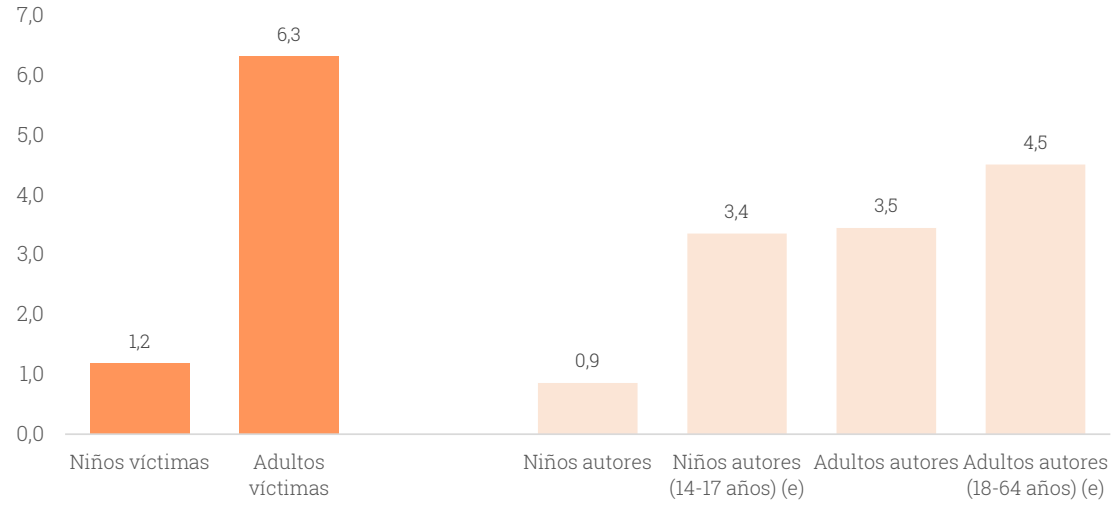
Victimización de los niños en hechos delictivos

Los niños tienden menos a ser autores y víctimas de hechos delictivos que la población adulta.

En cuanto a las víctimas de hechos delictivos, hay 1,2 víctimas por cada 100 niños, mientras que en el caso de la población adulta esta cifra es de 6,3. Si hacemos referencia a los autores de hechos delictivos, hay casi un autor por cada 100 niños, mientras que en el caso de los adultos hay 3,5 (gráfico 39).

A pesar de la menor prevalencia de niños implicados en hechos delictivos, en 2023 había registrados 16.284 niños víctimas de delitos y 11.847 autores.

Gráfico 39. Proporción de niños y adultos víctimas o autores de hechos delictivos sobre el conjunto de la población infantil o adulta (2023)



Fuente. Departamento de Interior.

Nota. (e) No se dispone de la edad de los autores de hechos delictivos. La proporción de "niños autores (14-17 años)" corresponde a niños autores sobre los niños de catorce a diecisiete años, mientras que la proporción de "adultos (18-64 años)" corresponde a los adultos autores sobre la población adulta de dieciocho a sesenta y cuatro años, a pesar de que pueda haber adultos mayores de sesenta y cuatro años que también sean autores de hechos delictivos.

Se consolida la tendencia creciente del número de niños tanto víctimas como agresores de violencia sexual de los últimos años.

A pesar del estancamiento del número de niños víctimas de hechos delictivos de los últimos años, desde hace una década se observa un aumento sostenido del número de víctimas menores de edad de delitos contra la libertad sexual, puesto que se ha mejorado su detección. **En el periodo 2014-2023, el número de víctimas menores de edad de abusos y agresiones sexuales casi se ha triplicado**: se ha pasado de 574 a 1.517 víctimas en este periodo, lo que supone un aumento del 164,3 % (tabla 56).

Tabla 56. Evolución del número de víctimas menores de edad por tipos de delito (2014-2024)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (agosto)
Abusos sexuales	390	423	713	549	766	878	728	1.090	1.460	1.517	1.092
Agresiones sexuales	184	197	254	266	243	314	230	373			
Mutilación genital femenina	24	21	14	9	15	11	8	6	12	13	8
Matrimonios forzados	6	9	10	3	4	8	4	6	9	7	3
Homicidio/Asesinato	1	7	3	3	4	6	2	5	2	1	3
Resto de delitos	17.387	16.671	16.837	16.698	15.493	16.637	11.544	14.302	17.086	14.746	9.038
Total	**17.992**	**17.328**	**17.831**	**17.528**	**16.525**	**17.854**	**12.516**	**15.782**	**18.569**	**16.284**	**10.144**

Fuente. Departamento de Interior.

Nota. Los delitos de abuso y agresión sexual se unifican a partir de la entrada en vigor de la Ley orgánica 10/22, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual.

Si bien han aumentado las denuncias de hechos delictivos contra la libertad sexual de niños y adolescentes menores de dieciséis años, también lo han hecho las denuncias en las que los niños y adolescentes son los autores de los hechos delictivos denunciados, que han pasado de 194 a 330 (tabla 57).

Tabla 57. Evolución del número de denuncias de delitos contra la libertad sexual en Cataluña (2018-2024)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (agosto)
Víctimas menores de 16 años	1.050	1.184	1.010	1.460	1.476	1.590	1.106
Autores menores de 16 años	194	201	165	247	285	330	231

Fuente. Departamento de Interior.

También se consolida la tendencia creciente de víctimas menores de edad atendidas por violencia doméstica, que se ha duplicado.

En 2023, 2.200 niños y adolescentes fueron víctimas de violencia doméstica, mayoritariamente chicas (63,4 %). Esta cifra duplica la del año 2013, que era de poco más de 1.000 niños (tabla 58).

Tabla 58. Evolución del número de víctimas menores de edad por violencia doméstica (2012-2024)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (1.er trim.)
Víctimas menores de edad atendidas (0-17 años)	961	1.053	1.653	1.871	1.827	1.808	1.870	1.724	1.686	1.977	2.187	2.200	581
Chicas	545	597	1.007	1.223	1.139	1.129	1.147	850	1.055	1.287	1.360	1.394	347
Porcentaje	56,7	56,7	60,9	65,4	62,3	62,4	61,3	49,3	62,6	65,1	62,2	63,4	59,7
Denuncias	839	916	1.423	1.640	1.596	1.582	1.640	1.484	1.444	1.725	1.916	1.946	510

Fuente. Departamento de Interior.

Este crecimiento se explica, en parte, por la creciente sensibilización social hacia la violencia machista y la violencia doméstica, que ha contribuido a empoderar a las víctimas y que denuncien más los hechos delictivos.

Servicio de Atención a Menores Inimputables (EMI14)

El programa Educando en la responsabilidad identifica diversos aspectos que se pueden mejorar para garantizar una buena respuesta educativa y reparadora a los niños y adolescentes menores de catorce años implicados en hechos delictivos.

Aunque la valoración del programa es positiva, la institución del Síndic de Greuges ya ha trasladado a la Administración la necesidad de impulsarlo y sistematizar el trabajo educativo que ya lleva a cabo. En concreto, se propone:

- Extender la aplicación del programa a todas las demarcaciones territoriales, más allá de las comarcas de Barcelona.
- Mejorar la coordinación con el resto de departamentos que trabajan con niños y adolescentes para asegurar que se pueda iniciar la intervención con los adolescentes implicados y con las víctimas tan pronto como sea posible.
- Promover la implicación y la coordinación con la Administración local.
- Impulsar el trabajo de reparación para con las víctimas, teniendo en cuenta que la ausencia de responsabilidad penal no excluye la necesidad de reparar el daño y de tener presente a la víctima.
- Evaluar los resultados del programa.

Sistema de justicia juvenil

A diferencia de unos años atrás, actualmente los centros de justicia juvenil garantizan la separación entre los adolescentes y los jóvenes mayores de edad que residen en ellos.

El sistema de justicia juvenil ha consolidado un modelo de intervención predominantemente basado en la sanción en medio abierto, en el que el internamiento se considera una medida de última instancia. Cerca del 90 % de los jóvenes que están en el sistema no están institucionalizados en un centro, una proporción que se ha mantenido claramente estable desde hace más de una década. En este periodo, el sistema de justicia juvenil no ha tenido más de un 10 % de jóvenes institucionalizados. En concreto, en diciembre de 2024 había 218 jóvenes ingresados en centros.

Una parte significativa de los jóvenes que están en el sistema de justicia juvenil son mayores de dieciocho años, el 41,1 % durante el año 2024. La Ley orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores (LORPM) y la Ley 27/2001, de 31 de diciembre, de justicia juvenil, prevén que los adolescentes cumplan las medidas judiciales en centros específicos diferentes a los centros penitenciarios de adultos, pero también que, una vez alcanzada la mayoría de edad, puedan quedarse en el centro donde cumplen la medida hasta los veintiún años. Esta previsión resulta coherente con la naturaleza educativa que se atribuye a la justicia de menores y debe valorarse de forma positiva.

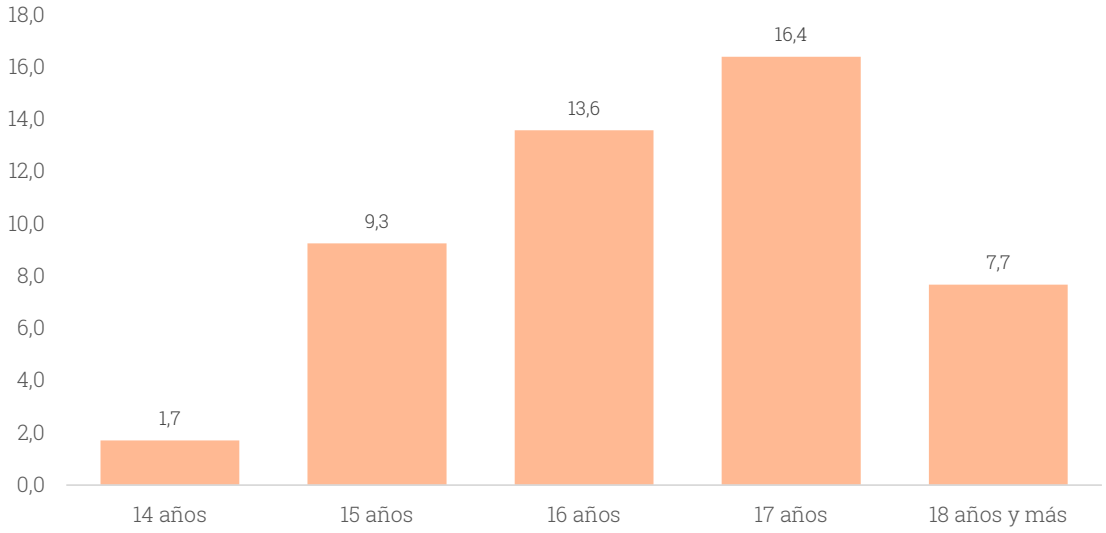
No obstante, esta disposición legal no exonera a la Administración de Justicia de la obligación de que los niños deban estar separados de los adultos, si no hay razones de interés que lo justifiquen. La justicia de menores tiene una finalidad y unos criterios de intervención diferenciados de la de los adultos. En el caso de los centros de justicia juvenil, esta situación tiende a respetarse, y los jóvenes mayores de dieciocho años están separados de los menores de edad.

Tabla 59. Población de justicia juvenil acumulada a lo largo del año en Cataluña (2010-2024)

Población de justicia juvenil acumulada a lo largo del año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Total	7.094	6.888	6.422	6.013	5.611	5.564	5.481	5.731	5.843	5.926	5.367	5.594	5.907	6.228	6.916
Mujeres (%)	17,1	18,1	17,6	18,0	19,8	19,2	19,4	19,6	19,4	17,8	17,0	17,2	17,9	18,9	19,9
Hombres (%)	82,9	81,9	82,4	82,0	80,2	80,8	80,6	80,4	80,6	82,2	83,0	82,8	82,1	81,1	80,1
Población de 14-17 años (%)	71,8	71,5	73,8	76,7	92,6	76,8	76,8	75,2	74,1	74,4	72,2	73,4	73,9	70,1	58,9
Población de 18-21 años (%)	28,2	28,5	26,2	23,3	7,4	23,2	23,2	24,8	25,9	25,6	27,8	26,6	26,1	29,9	41,1
Nacionalidad española (%)	62,5	61,9	59,9	62,1	64,1	65,4	67,0	67,2	68,3	67,2	69,7	73,2	71,9	75,2	75,6
Nacionalidad extranjera (%)	37,5	38,1	40,1	37,9	35,9	34,6	33,0	32,8	31,7	32,8	30,3	26,8	28,1	24,8	24,4
Población de justicia juvenil el último día del año	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Total	2.293	2.085	1.942	1.842	1.866	1.767	1.855	1.920	1.961	2.078	1.698	1.849	1.893	1.999	2.202
Asesoramiento técnico	226	181	187	173	145	168	141	136	150	160	116	153	204	209	262
Mediación	410	381	340	268	232	249	275	272	310	344	307	300	296	367	445
Medio abierto	1.448	1.306	1.221	1.233	1.307	1.195	1.304	1.344	1.308	1.362	1.151	1.359	1.291	1.348	1.518
Internamiento en un centro educativo	285	295	264	245	252	221	207	230	252	295	180	219	210	216	218

Fuente. Departamento de Justicia.

Gráfico 40. Población de justicia juvenil por cada 1.000 habitantes en Cataluña, por edad (2023)



Fuente. Idescat, Departamento de Justicia

Una parte de los centros de justicia juvenil son de grandes dimensiones, de más de cincuenta plazas.

En 2024, la institución del Síndic de Greuges visitó los diferentes centros de justicia juvenil, y los datos de capacidad y ocupación eran los siguientes: L'Alzina, 76 plazas y 58 adolescentes ingresados; Can Llupià, 76 plazas y 69 ingresados; El Segre, 40 plazas y 38 ingresados; Til·lers, 25 plazas y 18 ingresados; Montilivi, 15 plazas y 12 ingresados; Folch i Torres, 12 plazas y 8 ingresados, y Oriol Badia, 14 plazas y no constan datos de ocupación.

La presencia de grandes centros puede entrar en contradicción con el modelo de justicia de menores que propugna la CDN y nuestro marco normativo, y con las recomendaciones internacionales. La Ley 27/2001, de 31 de diciembre, cuando regula los principios que deben regir la actividad de los centros (art. 16), prevé que: "La vida en el centro ha de tomar como referencia la vida en libertad, y ha de reducir al máximo los efectos negativos que el internamiento puede comportar para los menores o los jóvenes o para las respectivas familias".

No obstante, se ha de tener presente que el tamaño de los centros de justicia juvenil debe valorarse con parámetros diferentes de los que se aplican a los centros del sistema de protección. En el caso del sistema de justicia juvenil, los adolescentes ingresados están en régimen de internamiento y no pueden salir a hacer actividades diarias fuera del centro (escuela, actividades de ocio, actividades deportivas, socializar, etc.). Por lo tanto, estas actividades deben poder llevarse a cabo dentro del centro y, en consecuencia, se necesitan centros de dimensiones que no sean equiparables a las de un hogar.

Sin embargo, hay que evitar que la dimensión de los centros de justicia juvenil incida negativamente en la intervención educativa que se lleva a cabo con los menores y en el carácter individualizado que debe tener esta intervención, tal y como establece la Ley 27/2001, de 31 de diciembre. La atención individualizada se contrapone a la masificación y debe permitir la relación afectiva y educativa con los menores y jóvenes para que se puedan reinsertar.

Conviene evitar también que el tamaño del centro afecte negativamente al derecho a la intimidad de los menores, teniendo en cuenta que los menores y los jóvenes pueden residir en el centro durante un periodo largo, en función de la medida establecida judicialmente. El marco normativo vigente reconoce a los menores el derecho a la intimidad en todas las situaciones, y las recomendaciones formuladas por las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, recogidas en el Real decreto 1774/2004, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, establecen que el diseño de los centros de justicia juvenil debe tener debidamente en cuenta la necesidad de intimidad del niño. También establecen que los lugares para dormir deben consistir en dormitorios para grupos pequeños o en dormitorios individuales.

Además, los centros de justicia juvenil no tienen una buena cobertura territorial. Tarragona no tiene ningún centro, y las chicas solo tienen un centro en toda Cataluña. Los adolescentes que residen allí tienen derecho a estar cerca de su entorno para poder mantener el contacto con su entorno familiar.

La institución del Síndic de Greuges recibe quejas relacionadas con la dotación de profesionales en los centros de justicia juvenil.

En 2024, se recibieron quejas sobre la dotación insuficiente de profesionales en el centro educativo de justicia L'Alzina, que afectaba especialmente a los fines de semana. Para resolver esta situación, el Departamento de Justicia y Calidad Democrática puso en marcha una prueba piloto consistente en incrementar la plantilla del centro con más educadores de refuerzo, con el objetivo de mejorar la atención de los niños, reducir los días en los que la plantilla de los diferentes turnos queda por debajo del mínimo de educadores presenciales necesarios, fidelizar a un mayor número de candidatos de la lista de sustitutos y disponer de una mayor estabilidad en la plantilla para no requerir tantas sustituciones.

Asimismo, **desde el año 2022 la institución del Síndic de Greuges ha recibido quejas de profesionales de la unidad educativa del centro educativo de justicia juvenil El Segre referidas a la falta de sustitución de los formadores ocupacionales que dependen del CIRE durante las bajas laborales y los periodos de vacaciones.** La falta de sustitución de estos profesionales tiene un doble impacto: por un lado, el alumnado no puede continuar la formación que estaba cursando, y, por otro, el funcionamiento del resto de grupos de la unidad educativa se ve afectado porque se les asigna alumnado que no forma parte del grupo.

El Departamento de Justicia y Calidad Democrática ha reconocido que no siempre es fácil cubrir algunas especialidades formativas concretas, y ha informado de que se seguirán gestionando las bolsas de trabajo de las diferentes especialidades formativas y que, cuando no se pueda cubrir una vacante mediante la bolsa, se hará una convocatoria de cobertura provisional urgente de la plaza vacante. También se ha previsto que la directora de formación de este centro imparta las clases en ausencia del formador o formadora, en caso de baja por incapacidad temporal de corta duración, con cápsulas formativas de competencias transversales y módulos de inserción laboral.

Por otra parte, **la formación del personal de seguridad (vigilantes) también ha sido objeto de recomendaciones de esta institución, dado que se ha considerado que esta formación no deberían impartirla las empresas privadas encargadas de su gestión, sin la intervención de la Administración, ya que puede incidir gravemente en los derechos de los adolescentes y jóvenes ingresados en los centros.**

El Departamento ha informado de que encargó al Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada que coordinara con la Dirección General de Ejecución Penal en la Comunidad y de Justicia Juvenil (DGEPCJJ) la elaboración de un manual para la formación de personal de seguridad de los centros educativos. También ha expuesto que en futuros contratos se establecerá que los formadores sean escogidos entre los profesionales que el Departamento proponga y se pedirá a la empresa que presente una propuesta de planificación de los cursos en estas condiciones.

2.10. Transición a la vida adulta

Emancipación y transición a la vida adulta	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	En relación con los jóvenes de 18 a 23 años	En relación con los adultos
Derecho a trabajar																				
Derecho a la emancipación																				
Derecho a casarse (con emancipación)																				
Derecho a conducir (motocicleta)																				
Derecho a conducir (automóvil)																				

Nota. Los colores indican el nivel de cobertura o garantía de los derechos y oportunidades en las diferentes edades (de 0 a 17 años). El color verde indica un nivel elevado de cobertura o garantía. Las dos últimas columnas muestran el nivel de cobertura o garantía de derechos en relación con los jóvenes de 18 a 23 años y los adultos. En este caso, el color verde significa que el nivel de cobertura o garantía para el grupo de 0 a 17 años es más elevado que para la población de 18 a 23 años o que para los adultos, según corresponda.

2.10.1. Reconocimiento del derecho

Los derechos al trabajo, la emancipación o la administración de los propios bienes, que pueden ejercerse a partir de los dieciséis años, están orientados principalmente a promover la transición del adolescente a la vida adulta.

La transición a la vida adulta es el proceso a partir del cual los adolescentes adquieren las habilidades y los derechos necesarios para vivir de manera independiente y autónoma.

En relación con el derecho al trabajo, el artículo 6 del Real decreto legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, prohíbe el trabajo a los menores de dieciséis años. Los adolescentes de entre dieciséis y dieciocho años pueden trabajar con la autorización de su representante legal. Una de las condiciones básicas para la autorización del trabajo de menores es que la actividad no suponga un peligro para su salud física o psíquica, ni afecte a su formación profesional y humana. Así, por ejemplo, un menor de dieciocho años no puede desempeñar trabajos nocturnos (entre las diez de la noche y las seis de la mañana) ni actividades que sean consideradas insalubres, penosas, nocivas o peligrosas tanto para la salud como para la formación profesional y humana. Igualmente, se le prohíbe hacer horas extraordinarias. Por lo que respecta a los descansos durante la jornada de trabajo, siempre que esta exceda de cuatro horas y media, el trabajador menor de dieciocho años tendrá derecho a un descanso de, al menos, media hora.

Los menores de dieciséis años pueden trabajar en espectáculos públicos de forma excepcional, siempre que la Administración lo autorice previamente. La actividad no puede suponer un peligro para la salud física o psíquica del menor, ni tampoco puede afectar a su formación profesional y humana.

La emancipación es el mecanismo por el que los menores de edad, a partir de los dieciséis años, adquieren el estatus de la mayoría de edad, con las limitaciones de la capacidad jurídica establecidas por la ley.

Aunque la mayoría de edad se alcanza de forma automática al cumplir los dieciocho años, entre los dieciséis y los dieciocho hay formas de adelantar esta mayoría de edad. La emancipación habilita al menor para regir su persona y sus bienes como si fuera mayor de edad. Pero hasta que llegue a la mayoría de edad, no podrá tomar dinero a préstamo, gravar o enajenar bienes inmuebles y establecimientos mercantiles o industriales u objetos de extraordinario valor sin consentimiento de sus progenitores y, a falta de ambos, sin el de su defensor judicial (art. 247 del Código Civil).

La emancipación, por ejemplo, da derecho a contraer matrimonio. El artículo 46 del Código Civil español dispone que no pueden contraer matrimonio los menores de edad no emancipados.

Los menores de dieciocho años pueden acceder al derecho a conducir vehículos motorizados, en función del tipo de vehículo.

Para conducir ciclomotores (permiso de categoría AM), se requiere tener quince años. Para motocicletas de hasta 125 cc y 11 kW de potencia (permiso de categoría A1), es necesario tener los dieciséis.

Para las motocicletas con una potencia máxima de 35 kW (categoría A2), automóviles con un peso máximo de 3.500 kg (categoría B) o camiones de hasta 7.500 kg (categoría C1), la edad requerida es de dieciocho años.

A partir de aquí, para conducir otros tipos de vehículos, las edades requeridas son: veinte años para las motocicletas de mayor potencia, de categoría A; veintiún años para los autobuses con una longitud máxima de 8 metros con capacidad de 16 pasajeros, de categoría D1, y para cualquier tipo de camión sin restricción de peso, de categoría C, y veinticuatro años para los autobuses o autocares, de categoría D.

En el caso de los patinetes eléctricos, la edad mínima está regulada por las ordenanzas municipales. El Servicio Catalán de Tráfico ha propuesto que la edad mínima para circular en patinete eléctrico sea los dieciséis años, y así se establece en muchas ordenanzas municipales, como la de Barcelona.

Los menores de edad tienen limitada la capacidad de llevar a cabo determinadas actividades, o de hacerlo solos, sin acompañantes adultos.

El Decreto 112/2010, de 31 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de espectáculos públicos y actividades recreativas, establece que **los menores de edad tienen prohibida la entrada en establecimientos en los que se ejercen actividades de naturaleza sexual, en establecimientos de juegos y apuestas (art. 53.1) o en establecimientos de actividades musicales sujetas a un horario especial.** También tienen prohibida la entrada en discotecas, salas de fiesta, salas de baile, bares musicales, salas de concierto, cafés concierto y cafés teatro, excepto cuando se lleven a cabo actuaciones en directo y vayan acompañados de progenitores o tutores (art. 53.2). En el caso de las discotecas de juventud, pueden acceder a ellas las personas mayores de catorce años y menores de dieciocho. Esta actividad está condicionada a la prohibición expresa de venta, consumo y exposición de bebidas alcohólicas y tabaco, y tienen prohibida la entrada los mayores de dieciocho años durante su desarrollo. Los menores de catorce años también tienen prohibida la entrada.

En los espectáculos públicos y actividades recreativas donde esté permitida la entrada de menores de catorce años, tales como las salas de fiestas con espectáculo y conciertos de infancia y juventud o parques de atracciones, estos deben ir acompañados generalmente de una persona mayor de edad.

En el caso del transporte, no hay una edad mínima legalmente establecida para viajar solo.

Cada compañía tiende a contar con su propia normativa, y con frecuencia se ofrecen servicios de acompañamiento para menores de edad. **En general, si hay límite de edad, las compañías de tren, avión o autobús establecen que los adolescentes pueden viajar solos sin el acompañamiento de un adulto a partir de edades comprendidas entre los doce y los dieciséis años.**

El ordenamiento jurídico prevé la posibilidad de que a partir de los dieciséis años los adolescentes puedan acceder a medidas de apoyo.

Si en los **dos años anteriores a la mayoría de edad se prevé que un menor sujeto a patria potestad o a tutela en el futuro podrá necesitar apoyo para ejercer su capacidad jurídica,** la autoridad judicial puede acordar, a petición del menor, los progenitores, el tutor o el Ministerio Fiscal, si lo considera necesario, la conveniencia de adoptar una medida de apoyo para cuando sea mayor de edad. Estas medidas deben adoptarse si el joven **mayor de dieciséis años** no ha hecho sus propias previsiones para cuando alcance la mayoría de edad, y se le debe permitir participar en el proceso, teniendo en cuenta su voluntad, sus deseos y preferencias (art. 254 del Código Civil).

En el caso de los niños tutelados, se prevén medidas de transición a la vida adulta y a la autonomía personal para jóvenes mayores de dieciséis años, con su consentimiento, que tengan pocas posibilidades de volver al núcleo familiar de origen, que no tengan perspectivas de integrarse en otros núcleos de convivencia y que se encuentren en riesgo de exclusión social al llegar a la mayoría de edad. Estas medidas consisten fundamentalmente en ofrecer acompañamiento en la inserción sociolaboral y de vivienda para garantizar una preparación progresiva para la independencia personal, de acuerdo con las necesidades formativas y de integración social y laboral de cada adolescente (art. 146 de la LDOIA). Acceder a una vida autónoma es difícil para todos los jóvenes, especialmente para los que no disponen de una red familiar lo suficientemente fuerte.

Estas medidas también pueden hacerse extensivas a los adolescentes de entre dieciséis y diecisiete años que rechacen la medida de acogimiento en familia o residencial, pero que se comprometan a seguir un itinerario de protección individualizado.

El Área de Apoyo a los Jóvenes Tutelados y Extutelados (ASJTET) es la unidad de la DGAIA que ofrece apoyo técnico, económico y educativo a los jóvenes tutelados y extutelados de entre dieciséis y veintiún años. En determinados casos, este apoyo puede extenderse hasta los veintitrés años (jóvenes extutelados que cursen estudios postobligatorios, especialmente).

2.10.2. Capacidad de agencia

La emancipación tiene lugar cuando se alcanza la mayoría de edad, pero también a partir de los dieciséis años por concesión de quienes ejerzan la patria potestad o por concesión judicial (art. 239 del Código Civil).

La concesión de la emancipación por parte de las personas que ejercen la patria potestad del menor está regulada en el artículo 241 del Código Civil y, para que se produzca, se requiere que el menor tenga dieciséis años cumplidos y que la consienta. La emancipación debe formalizarse mediante una escritura pública o por comparecencia ante el encargado del Registro Civil. **Los menores deben consentir la emancipación por esta vía, pero no pueden solicitarla a iniciativa propia.**

En la concesión judicial, en cambio, es la persona menor quien solicita la emancipación a iniciativa propia, y, al igual que en la vía anterior, debe tener más de dieciséis años. La autoridad judicial resuelve la petición después de una audiencia con los progenitores, y las causas legalmente previstas para conceder la emancipación son: cuando el progenitor que ejerce la patria potestad convive con una persona distinta del otro progenitor, ya sea por nuevas nupcias o por unión de hecho; cuando los progenitores viven separados; cuando se dan causas que entorpecen gravemente el ejercicio de la patria potestad.

La autoridad judicial también puede conceder, previo informe del Ministerio Fiscal, el beneficio de la mayoría de edad al sujeto tutelado de más de dieciséis años que lo solicite (art. 245 del Código Civil).

En relación con el matrimonio de menores de edad, mediante un expediente de dispensa de edad, el juzgado de primera instancia debe escuchar al menor y a sus progenitores o guardadores. Una vez se haya contraído matrimonio, hay la posibilidad de solicitar su nulidad por falta de edad (art. 75 del Código Civil). No obstante, mientras el cónyuge sea menor de edad, la acción de nulidad solo podrán ejercerla sus progenitores, tutores o guardadores y, en todo caso, el Ministerio Fiscal. Al llegar a la mayoría de edad, solo podrá ejercer la acción de nulidad el cónyuge, salvo que ambos cónyuges hayan vivido juntos durante un año después de la mayoría de edad, en cuyo caso no podrá solicitarse.

En la administración de bienes, la capacidad de los niños y adolescentes queda generalmente supeditada a la autorización de los progenitores o tutores legales.

Los niños pueden hacer testamento, con el consentimiento de los progenitores, siempre que hayan cumplido los catorce años y lo hagan ante notario. Son incapaces para testar los menores de catorce años y quienes no tienen capacidad natural en el momento del otorgamiento (art. 421-4 del Código Civil de Cataluña). Solo pueden otorgar testamento hológrafo las personas mayores de edad y los menores emancipados (art. 421-17 del Código Civil de Cataluña).

Los niños y adolescentes pueden recibir una herencia, pero los progenitores deben gestionar el patrimonio adquirido hasta la mayoría de edad. Los progenitores deben administrar los bienes de los hijos con la misma diligencia que sus propios bienes y deben cumplir las obligaciones generales de todo administrador y las especiales que establece la ley hipotecaria (art. 164 del Código Civil). **Se exceptúan de la administración paterna los bienes que el hijo mayor de dieciséis años haya adquirido con su trabajo.** Los actos de administración ordinaria los debe llevar a cabo el hijo, que necesita el consentimiento de los progenitores para los actos que excedan esta naturaleza.

Los progenitores no podrán renunciar a los derechos de los que sean titulares sus hijos, ni enajenar o gravar sus bienes inmuebles, establecimientos mercantiles o industriales, objetos preciosos y valores mobiliarios, salvo el derecho de suscripción preferente de acciones, si no es por causas justificadas de utilidad o necesidad y previa autorización judicial, con audiencia del Ministerio Fiscal (art. 166 del Código Civil).

Asimismo, los progenitores deben pedir autorización judicial para rechazar una herencia o legado deferidos a los hijos menores de edad. Si el juez deniega la autorización, la herencia solo podrá ser aceptada a beneficio de inventario. **No es necesaria la autorización judicial si el menor ha cumplido dieciséis años y consiente en un documento público, ni para enajenar valores mobiliarios, siempre que su importe se reinvierta en bienes o valores seguros.**

Cuando un menor de edad casado quiera enajenar o gravar bienes inmuebles, establecimientos mercantiles u objetos de extraordinario valor que sean comunes con el cónyuge, se requiere el consentimiento de ambos si el otro cónyuge es mayor de edad. Si ambos cónyuges son menores, es necesario, además, el consentimiento de los progenitores o del defensor judicial de uno y otro (art. 248 del Código Civil).

Los contratos suscritos por menores de edad pueden ser anulados por sus representantes legales o por ellos mismos cuando alcancen la mayoría de edad, excepto en los casos en que el menor pueda suscribirlos válidamente por sí mismo (art. 1302 del Código Civil). También se extingue la acción de nulidad de los contratos cuando la cosa objeto de estos se haya perdido por dolo o culpa del reclamante (art. 1314 del Código Civil). Si la causa de la acción es la minoría de edad de alguno de los contratantes, la pérdida de la cosa no es obstáculo para que la acción prevalezca, salvo que haya ocurrido por dolo o culpa del reclamante después de haber alcanzado la mayoría de edad.

Para abrir una cuenta bancaria o para contratar otros servicios, es necesaria la autorización paterna hasta los dieciocho años, a excepción de los jóvenes emancipados a partir de los dieciséis años.

2.10.3. Garantía efectiva del derecho

Matrimonios forzados

En la última década (2015-2024), en Cataluña se han detectado 124 casos de matrimonios forzados, de los que cerca de 50 afectaban a niñas menores de edad.

El matrimonio forzado es la unión de dos personas para la cual al menos una de ellas no ha otorgado su pleno y libre consentimiento, sino que ha sido presionada física, sexual, emocional o psicológicamente por su familia y su entorno de referencia. Esta práctica, recogida en el Código Penal (art. 172 bis), se puede dar, también, cuando se fuerza a la persona a viajar al extranjero con esta finalidad. En Cataluña, se reconoce el matrimonio forzado como una forma de violencia machista (art. 5 de la Ley 5/2008, de 24 de abril, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista).

El número de denuncias interpuestas está condicionado por la invisibilización de los matrimonios forzados. El protocolo para la prevención y abordaje del matrimonio forzado en Cataluña establece un marco de actuación para abordar estos casos en el territorio.

Medidas de transición a la vida adulta y a la emancipación de los jóvenes tutelados y extutelados

El aumento de la llegada de adolescentes migrantes solos ha derivado en un incremento de los jóvenes extutelados atendidos por las medidas de apoyo a la transición a la vida adulta.

La DGAIA, a través del ASJTET, ofrece a los jóvenes de entre dieciséis y veintiún años que están tutelados o que lo han estado apoyo técnico y educativo en los ámbitos de vivienda, inserción laboral y apoyo psicológico, económico y jurídico, con el objetivo de que logren la plena inserción social y laboral en una situación de autonomía y emancipación.

La institución del Síndic de Greuges ha destacado reiteradamente la importancia y la eficacia de la labor del ASJTET a la hora de facilitar la transición de los jóvenes a la autonomía personal y el hecho de que dicha labor haya experimentado un crecimiento considerable en los últimos años. **En el periodo 2016-2024, el número de casos atendidos por el ASJTET se incrementó en 3.979, con un crecimiento de más del triple del número de casos en este periodo** (tabla 60).

Dicho crecimiento, en parte, ha permitido dar respuesta al incremento de las necesidades de apoyo derivadas del aumento de la llegada de adolescentes migrantes sin referentes familiares y, por consiguiente, también del número de jóvenes tutelados que alcanzan la mayoría de edad. **En diez años, se ha multiplicado por más de cuatro el número de jóvenes tutelados que alcanzan la mayoría de edad (han pasado de 515 en 2015 a 2.871 durante los tres primeros trimestres de 2024).**

Tabla 60. Evolución del número de jóvenes tutelados y extutelados beneficiarios del ASJTET por tipo de programa/actuación (2015-2024)

Programas del ASJTET	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Total de atendidos	**–**	**1.636**	**2.401**	**3.490**	**4.176**	**4.505**	**3.647**	**5.704**	**4.927**	**5.333**	**5.615**
Vivienda asistida	511	554	585	759	1095	1053	773	1.239	1.115	1.270	1.127
Vía laboral	315	237	231	–	–	–	–	–	–	–	–
Acompañamiento jurídico	319	237	367	347	440	269	210	470	211	–	–
Ayudas económicas	987	1.101	1.097	1.415	1.905	1.657	1.473	2.054	1.532	2.216	2.446

Fuente. DGAIA, Departamento de Derechos Sociales e Inclusión y ASJTET.
Nota. Un joven acogido en el ASJTET puede estar en más de un programa a la vez.

El aumento de adolescentes migrantes solos en el sistema de protección ha provocado que el ASJTET, a pesar de atender a más jóvenes, pueda atender a menos jóvenes extutelados que salen del sistema de protección por mayoría de edad que años atrás.

Según los datos facilitados por la DGAIA, **en 2024 (hasta septiembre) alcanzaron la mayoría de edad 2.871 jóvenes tutelados y, en cambio, solicitaron darse de alta en el ASJTET 680 jóvenes. Aunque la solicitud para incorporarse al ASJTET puede presentarse hasta los veintiún años, parece que en los últimos años se ha incrementado la diferencia entre las salidas del sistema de protección y las altas en el ASJTET** (tabla 61).

Tabla 61. Evolución del número total de jóvenes tutelados que alcanzan la mayoría de edad y son acogidos por el ASJTET (2014-2024)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (sept.)
Jóvenes tutelados que alcanzan la mayoría de edad en el año vencido	–	–	–	–	–	–	–	2.076	2.251	2.776	2.871
Jóvenes tutelados que alcanzan la mayoría de edad al año siguiente	482	515	636	780	1.415	1.797	2.339	1.955	1.544	1.811	1.625
Jóvenes que solicitan incorporarse al ASJTET	531	554	661	775	1.303	1.864	1.809	1.372	1.151	1.338	680

Fuente. DGAIA y ASJTET.

Nota. La solicitud para incorporarse al ASJTET puede presentarse hasta los veintiún años. Por eso, el número de jóvenes que se incorporan al programa es superior al número de jóvenes que alcanzan la mayoría de edad.

La institución del Síndic de Greuges ha recibido quejas porque algunos jóvenes, a veces sin referentes familiares, salen del sistema de protección a la infancia y la adolescencia por mayoría de edad y no reciben un acompañamiento adecuado de las administraciones competentes en su proceso de desinternalización, ni siquiera con una adecuada derivación a los servicios de la red de adultos. Este acompañamiento implica tener cubiertas sus necesidades básicas y encontrar apoyo para su integración social. Por último, la falta de vivienda, la dificultad para encontrar un puesto de trabajo o la falta de apoyo familiar inciden negativamente en la capacidad y la posibilidad de cubrir las necesidades más básicas de estos jóvenes y de integrarse socialmente.

Se dan dificultades en la cobertura de las medidas de apoyo a la transición a la vida adulta de los jóvenes extutelados con conductas disruptivas o con dificultades de vinculación a los recursos de protección.

Algunos jóvenes no han recibido apoyo de la DGAIA en la transición a la mayoría de edad a pesar de haber estado tutelados buena parte de su vida y no disponer de vínculos familiares consistentes ni recursos materiales suficientes para garantizar la cobertura de sus necesidades afectivas, residenciales y económicas. Durante la adolescencia, algunos de estos jóvenes ya habían experimentado importantes dificultades de adaptación a los recursos asignados del sistema de protección.

Esta falta de apoyo puede hacer que, al cumplir los dieciocho años, los jóvenes tengan que regresar al mismo entorno familiar del que meses o años antes fueron separados por el impacto negativo que generaba sobre su desarrollo personal y educativo. Cabe recordar, además, que en muchos casos la intervención educativa llevada a cabo durante los años de internamiento en centro o de acogimiento en familia no es suficiente para garantizar que los jóvenes puedan afrontar esta transición con autonomía. Sin esa autonomía y sin los apoyos necesarios, el abandono del sistema de protección de la infancia puede desembocar en procesos de exclusión social. Por eso, los programas de apoyo a la

transición a la mayoría de edad son recursos alternativos esenciales para optimizar las oportunidades sociales de estos jóvenes.

En el caso de las medidas de transición a la vida adulta y a la autonomía personal, el artículo 146 de la LDOIA establece los tres requisitos para que los adolescentes tutelados puedan acceder a la ayuda de la Administración: pocas posibilidades de regresar al núcleo familiar, falta de perspectivas de integración en otros núcleos de convivencia y riesgo de exclusión. Gran parte de los jóvenes que llegan a la mayoría de edad en el sistema de protección cumplen estos requisitos.

Sin embargo, tres factores determinan el acceso efectivo a los programas del ASJTET: la aceptación del joven de acogerse a los programas que se le ofrecen, el posicionamiento positivo y responsable del joven ante su proyecto educativo de transición a la autonomía y la disponibilidad de recursos (Decreto 63/2022, de 5 de abril).

El hecho de que el acceso esté restringido a los adolescentes que lo soliciten y que estén tutelados por la Administración puede dejar fuera a los adolescentes que tienen más problemas de vinculación con el sistema de protección.

Estas mismas consideraciones se aplican también a las medidas asistenciales dirigidas a los adolescentes tutelados que alcanzan la mayoría de edad y que solicitan acceder a programas de apoyo a la emancipación porque no tienen garantizado el acompañamiento de la familia biológica (arts. 151 y 152 de la LDOIA). Sin embargo, estos programas no sirven para dar respuesta a las necesidades de los jóvenes extutelados con dificultades de vinculación con el sistema de protección o de los jóvenes que no estaban tutelados en el momento de la mayoría de edad, a pesar de haber estado bajo la tutela de la Administración buena parte de su vida.

El ASJTET pone a disposición de los jóvenes tutelados mayores de dieciséis años y extutelados mayores de dieciocho años recursos residenciales de apoyo a la emancipación y la autonomía personal, que pueden prolongarse excepcionalmente hasta los veintitrés años, aunque hay jóvenes que se quedan fuera.

En los últimos años, se han puesto en marcha los itinerarios personalizados de inserción (IPI) y se han incrementado sustancialmente las plazas de recursos residenciales como pisos asistidos para jóvenes de dieciséis a dieciocho años y para mayores de dieciocho años, servicios de acompañamiento especializado a jóvenes tutelados y extutelados (SAEJ) o residencias para jóvenes vinculadas a programas de inserción laboral. En 2023 había 190 IPI, 308 plazas de piso asistido para jóvenes de dieciséis a dieciocho años, 499 plazas de piso asistido para mayores de dieciocho años, 406 plazas de SAEJ y 987 plazas de residencia para jóvenes.

La prestación de servicio de vivienda se concede en régimen de copago en función de la capacidad económica del joven extutelado. Pueden solicitarla las personas extuteladas con un plan de trabajo individualizado (PTI) hasta los veintiún años, siempre que estén tuteladas en el momento de cumplir la mayoría de edad o hayan dejado de estarlo el último año antes de alcanzar la mayoría de edad y siempre que se constate su situación de vulnerabilidad y exclusión social.

En cambio, quedan sin derecho a la prestación de servicio de vivienda, por un lado, los jóvenes extutelados que estuvieron tutelados durante años, pero que alcanzaron la mayoría de edad sin haber estado tutelados en el último año; y, por otro, los jóvenes extutelados que perciben esta prestación cuando cumplen los veintiún años (aunque perciban la prestación económica por estar en pleno proceso de transición a la vida adulta o por estar cursando estudios).

En cuanto a los jóvenes extutelados que cumplen todos los requisitos, pero dejaron de estar tutelados en el año inmediatamente anterior a cumplir la mayoría de edad, si se constata su situación de vulnerabilidad y exclusión social como resultado del regreso al núcleo de origen, pueden, excepcionalmente, acceder a los programas de autonomía personal y, por tanto, tener derecho a la prestación para jóvenes extutelados, con las limitaciones que procedan. Su situación de vulnerabilidad se acredita mediante un informe de los servicios sociales o, en caso de no estar vinculado a ningún servicio, mediante comparecencia registrada del propio joven.

En cuanto a los jóvenes extutelados que alcanzan los veintiún años, ocasionalmente, si necesitan más tiempo en el recurso residencial, el ASJTET permite la prolongación temporal de la estancia para garantizar que puedan marcharse con las máximas garantías, siempre que haya un informe previo del piso. Los jóvenes que cursan estudios postobligatorios pueden disfrutar de la prestación de vivienda hasta los veintitrés años.

Según la información recibida por esta institución, algunos jóvenes extutelados no disponen del recurso de vivienda a pesar de necesitarlo, y parece que en las viviendas para mayores de dieciocho años hay plazas vacías.

Tabla 62. Evolución del número total de jóvenes extutelados atendidos en recursos residenciales (2021-2023)

	2021	2022	2023
Jóvenes tutelados que cumplen 18 ese mismo año	2.076	2.251	2.766
Jóvenes con denegación de vivienda por incumplimiento de los requisitos	245	306	262
Jóvenes extutelados que perciben la prestación de vivienda	1.966	1.696	1.856
Tipo de recurso residencial	2021	2022	2023
Casas de niños	2	1	1
CRAE	131	81	66
Centro residencial para personas con discapacidad	26	26	24
Centro de residencia asistida a la drogodependencia	2	2	1
Centro terapéutico	4	1	1
Piso asistido (16-18 años)	95	50	39
Piso asistido (mayores de 18 años)	388	438	466
Recurso específico	5	3	7
Residencia o piso para jóvenes vinculados a programas laborales	753	691	783
Servicio de acompañamiento especializado a jóvenes	349	299	335
Servicio de primera acogida y atención integral	181	98	118
Servicio de protección de emergencia	30	6	15
Total	**1.966**	**1.696**	**1.856**

Fuente. DGAIA y ASJTET.

Nota. CRAE corresponde a centro residencial de acción educativa.

En abril de 2024, **había 22 plazas vacías por un total de 915 plazas disponibles (con un porcentaje de infraocupación del 2,4 %).** La DGAIA informa de que, en cuanto se dispone de una plaza libre de vivienda, se trabaja para que se ocupe lo antes posible, a pesar de las dificultades de localizar a los jóvenes u otros obstáculos. También hay jóvenes que, pese a solicitar una plaza en un piso, desisten porque no quieren que se les haga un seguimiento. La tramitación de las altas de las solicitudes tiene una duración media de un mes y medio.

Los jóvenes que solicitan el acceso a la prestación de vivienda y a los que se les deniega por incumplimiento de los requisitos son cerca de 300.

Actualmente, los jóvenes extutelados que han estado tutelados más de un año pueden percibir la prestación económica hasta los veintitrés años.

El ASJTET dispone de un programa de apoyo económico dirigido a jóvenes mayores de edad extutelados que consiste en proporcionarles una prestación económica que les permita desarrollar su proyecto de emancipación sin la presión de tener que acceder a un puesto de trabajo a tiempo completo (Ley 13/2006, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico, LPSE).

El principal requisito para acceder a dicho programa es aceptar un PTI en el marco del ASJTET, y el importe de la prestación es equivalente al indicador de renta de suficiencia de Cataluña. Otro de los requisitos establecidos es que los jóvenes deben estar tutelados en el momento de alcanzar la mayoría de edad y haberlo estado al menos durante un año (art. 19.3 de la LPSE).

Los jóvenes que no hayan estado tutelados durante al menos un año tienen derecho a la prestación temporal limitada de doce meses. Los jóvenes extutelados que hayan dejado de estar tutelados durante el año inmediatamente anterior a cumplir los dieciocho años, si se detecta una situación de vulnerabilidad y exclusión social derivada del regreso al núcleo de origen, pueden acceder, de forma excepcional, a los programas de autonomía personal y, por tanto, tener también derecho a la prestación para jóvenes extutelados, con las limitaciones que procedan (art. 19.6 de la LPSE).

En relación con la duración de la prestación, **los jóvenes que cumplen los requisitos pueden percibirla hasta los veintiún años. Sin embargo, si están cursando estudios reglados postobligatorios, pueden solicitar una prórroga de la prestación hasta que acaben los estudios que tienen en curso. En todo caso, la prestación puede mantenerse hasta los veintitrés años como máximo, incluida esta edad** (art. 19.5 de la LPSE). Esta ampliación hasta los veintitrés años se introdujo con la aprobación de la Ley 4/2019, de 24 de julio, de modificación de la Ley 13/2006, de prestaciones sociales de carácter económico, antes de que los jóvenes pudieran percibir la RGC en caso de falta de ingresos.

No obstante, algunos jóvenes extutelados pueden quedar fuera de este apoyo económico mientras prosiguen su formación: los jóvenes extutelados que se están formando más

allá de los veintitrés años; los que no han estado tutelados durante un año como mínimo, que solo tienen acceso a una prestación de doce meses, y los que han dejado de estar tutelados el año inmediatamente anterior a alcanzar la mayoría de edad.

Es necesario introducir mejoras en la gestión de las prestaciones para jóvenes extutelados, especialmente en lo que se refiere a la dilación en la tramitación y en el seguimiento de la situación de los jóvenes beneficiarios.

En los últimos años, se han incorporado mejoras para evitar retrasos en la tramitación de las prestaciones de jóvenes extutelados en la transición a la vida adulta. Con la aprobación de la ley de medidas fiscales y financieras correspondientes a los presupuestos del año 2021, por ejemplo, el Departamento de Derechos Sociales e Inclusión impulsó la modificación del artículo 16 de la Ley 13/2006, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico. Esta modificación establece como fecha de efectos económicos de la prestación el mes siguiente a la fecha de solicitud, o el mes en que el joven alcance la mayoría de edad si la solicitud se ha presentado con anterioridad. También establece un nuevo plazo para presentar la solicitud de la prestación, que es hasta seis meses antes de cumplir la mayoría de edad.

Ahora bien, **la institución del Síndic de Greuges ha constatado que se producen retrasos en la tramitación de la prestación y también en la tramitación de la suspensión o extinción de la prestación, con plazos que pueden superar el año.**

Los retrasos en la tramitación de la prestación tienen un impacto en la cobertura de las necesidades básicas de los jóvenes beneficiarios. Se ha de tener presente que la prestación tiene por objetivo atender situaciones de necesidad de jóvenes que, por lo general, se encuentran en situación de vulnerabilidad social y no disponen de apoyo familiar ni de ingresos suficientes. Además, estos retrasos pueden disuadirles de trabajar, ya que si trabajasen sin haber recibido una resolución favorable perderían la posibilidad de activar la ayuda para los meses previos en los que no han estado trabajando.

Al mismo tiempo, este retraso hace que, cuando se otorga la prestación, las personas beneficiarias reciban de repente un importe económico elevado correspondiente a los meses acumulados desde el momento de la solicitud. Esto puede tener consecuencias fiscales y, además, los jóvenes no siempre saben gestionar ese dinero adecuadamente.

Por otra parte, los retrasos en la extinción o suspensión de la ayuda también tienen un impacto negativo, dado que en muchos casos los jóvenes se ven obligados a devolver posteriormente importes que ya han percibido, y no siempre pueden hacer frente a esta deuda por la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran.

Asimismo, hay casos de jóvenes extutelados que, al tener dos pagadores –la prestación económica y una nómina como trabajadores–, se ven obligados a presentar la declaración del IRPF y no disponen de recursos para asumir el pago correspondiente. La deuda contraída con Hacienda puede dificultar su acceso a otras prestaciones.

La institución del Síndic de Greuges también ha tenido constancia de irregularidades en el seguimiento del cumplimiento de los compromisos del PTI, tanto por parte de los profesionales de los centros en el caso de jóvenes que reciben la prestación de vivienda como por parte de los servicios de seguimiento y valoración de la prestación económica (SEVAP) en el caso de jóvenes que solo reciben la prestación económica.

Es el caso de jóvenes extutelados que llevan a cabo una actividad laboral indefinida con una retribución igual o superior a 1,5 el indicador de renta de suficiencia (que debería implicar la extinción de la prestación) o una actividad laboral temporal que supera los límites retributivos establecidos (que debería implicar la suspensión de la prestación), y que, a pesar de ello, siguen percibiendo la ayuda. También hay casos en los que se ha permitido que jóvenes que cobran la prestación económica y son beneficiarios del servicio de vivienda no asuman ningún copago, a pesar de tener ingresos procedentes de una actividad laboral.

Este año, la síndica de greuges se ha pronunciado sobre la reclamación de los pagos indebidos de la prestación de jóvenes extutelados. Ha pedido que no se exija la devolución de los importes en los casos en que la Administración no haya sido diligente y en los casos en que las personas afectadas no hayan tenido un papel activo en el error de la Administración.

Este pronunciamiento se fundamenta en la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), que analiza el deber de reintegrar las prestaciones indebidamente percibidas por un error de la Administración.

La síndica ha recordado que la deuda reclamada se ha generado por un mal funcionamiento en la gestión de las prestaciones por parte de la Administración, porque los jóvenes informaron debidamente de su situación laboral sobrevenida sin que la Administración aplicara la extinción o suspensión de la prestación de forma diligente, tal y como correspondía. Por tanto, el retraso de la Administración a la hora de extinguir o suspender la prestación no debería ir a cargo de los jóvenes extutelados.

La decisión de exigir el reintegro de los importes indebidamente percibidos puede generar un impacto negativo en la transición a la vida adulta de estos jóvenes, especialmente si deben devolver una deuda por un importe que no pueden asumir. Esto es contradictorio con el deber de la Administración de velar por la transición a la vida adulta de los jóvenes tutelados y extutelados (arts. 151 y 152 de la LDOIA).

En 2025, la síndica ha presentado en el Parlamento de Cataluña un informe monográfico sobre la gestión de las prestaciones para jóvenes extutelados.

Pruebas de determinación de la edad

Las pruebas de determinación de la edad a jóvenes migrantes solos para valorar si pueden seguir acogidos en el sistema de protección se practican cuando estos jóvenes presentan documentación identificativa que acredita su minoría de edad.

Las pruebas de determinación de la edad presentan márgenes de error significativos y, aunque la combinación de diferentes métodos aumenta la eficacia de la predicción de la edad cronológica, siguen sin ser plenamente fiables.

El ordenamiento jurídico prevé que las pruebas se practiquen solo a jóvenes indocumentados. Sobre este asunto, la institución del Síndic de Greuges ha señalado que no deberían considerarse sistemáticamente indocumentados los menores que presentan pasaportes legalmente expedidos por determinados países de origen o que ningún organismo competente ha declarado inválidos, y que son válidos para acreditar su identidad ante los organismos oficiales. Hacerlo aboca a estos jóvenes a una situación de limbo legal.

Un avance importante en este sentido fue que la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo fijara doctrina jurisprudencial sobre el artículo 35.3 de la ley de extranjería, por discrepancias de interpretación entre las audiencias provinciales. El tribunal consideró que una persona migrante que dispone de un pasaporte o documento de identidad equivalente en el que conste que es menor de edad no puede ser considerada indocumentada ni ser sometida a pruebas complementarias. La sentencia señala que la edad no puede cuestionarse sin una justificación razonable que motive la realización de las pruebas. Así pues, el método de expedición de este pasaporte, como la falta de identificación biométrica, no debería prevalecer sobre el hecho de que la apariencia física del joven genere la duda razonable de la minoría de edad. De acuerdo con el principio *favor minoris*, solo deberían practicarse pruebas médicas de determinación de la edad en casos en que no haya duda de que el joven es mayor de edad, ya sea por la apariencia física o por cualquier otra condición.

El Tribunal Supremo ha considerado que es necesario un juicio de proporcionalidad y ponderar adecuadamente las razones por las que se considera que el documento de identidad no es fiable y que, por ello, es necesario practicar pruebas de determinación de la edad. Esta doctrina rompe con la práctica sistemática de someter a pruebas de determinación de la edad a los jóvenes migrantes solos identificados procedentes de determinados países, como Gambia, que tienen pasaportes sin identificación biométrica, independientemente de si disponen de documentación en regla o no.

El decreto de determinación de la edad de la Fiscalía tiene carácter provisionalísimo y podrá ser modificado por procedimientos posteriores. De hecho, actualmente hay sentencias de tribunales que, a partir de la doctrina del Tribunal Supremo, instan a reincorporar al sistema de protección a jóvenes migrantes solos que fueron excluidos

a partir de las pruebas de determinación de la edad, a pesar de disponer de pasaporte en regla.

La Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, establece la posibilidad de que la Administración competente en la protección de menores desarrolle actuaciones de carácter asistencial más allá de la mayoría de edad (art. 152). Sin embargo, la institución del Síndic de Greuges tiene constancia de que la mayoría de estos jóvenes no tienen acceso a estas medidas.

3. Baile de edades

	Prenatal	Nacimiento	1 año	3 años	6 años	8 años	12 años
Derecho al apoyo a la crianza		Prestación por nacimiento Permiso por nacimiento	Límite permiso de nacimiento		Límite CDIAP	Límite permiso parental de ocho semanas	Límite reducción y adaptación de la jornada laboral por cuidado
Derecho a un nivel adecuado de vida		Priorización mesas de vivienda Acceso a CAPI					
Derecho a la protección frente al maltrato		Escucha en las decisiones que le afectan					Derecho a recibir notificación de la resolución de desamparo Consentimiento para formalizar el acogimiento familiar Derecho a recibir información y ser escuchados en las distintas fases del sistema de protección Derecho de los niños adoptados a conocer sus orígenes biológicos
Derecho al nivel más alto de salud posible y a la salud sexual y reproductiva	Atención sanitaria	Derecho a ser acompañado durante los actos sanitarios y en la hospitalización			Acceso a CSMIJ		Derecho a ser escuchado en las decisiones Prácticas de modificación genital con consentimiento de los progenitores y del adolescente
Derecho a la educación		Derecho a la educación afectiva y sexual	Acceso universal y gratuito				
Derecho al ocio		Derecho a ser escuchado					

	14 años	15 años	16 años	17 años	18 años	21 años	23 años
Derecho al apoyo a la crianza				Límite excedencia por cuidado de hijo Límite STPT Límite SIS			
Derecho a un nivel adecuado de vida				Límite priorización de las mesas de vivienda Límite CAPI			
Derecho a la protección frente al maltrato			Derecho a acceder a medidas de transición a la vida adulta y la autonomía personal		Derecho a iniciar acciones para conocer a los progenitores biológicos en caso de adopción		
Derecho al nivel más alto de salud posible y a la salud sexual y reproductiva	Rectificación registral de personas trans con asistencia de progenitores	Límite atención primaria pediátrica	Consentimiento informado Interrupción de embarazo, proceso de hormonación, tatuaje o piercing sin consentimiento de los progenitores Derecho a decidir quién le acompaña Consentimiento sexual libre Rectificación registral de personas trans		Acceso a tabaco, alcohol, juego y apuestas Donaciones de órganos o sangre		
Derecho a la educación			Límite a la escolarización obligatoria Límites al acceso universal y gratuito		Solicitud de preinscrip-ción Alegación del puesto de trabajo en la admisión	Límite esco-larización en CEE	
Derecho al ocio							

	Prenatal	Nacimiento	1 año	3 años	6 años	8 años	12 años
Derechos en el entorno digital		Derecho a la protección en internet y derecho a la protección de los datos					
Derecho a la participación política		Participa-ción en los consejos de participación territorial Procedi mientos de recogida de opiniones Derecho de asociación y reunión Derecho a ser socio de una entidad					Derecho a ser escuchado Participación en el consejo esco-lar (a partir de 1.º de ESO) Derecho a cons-tituir asociacio-nes de estudian-tes (ESO)
Justicia							Derecho a ser escuchado reforzado (obligación) en procedimientos civiles de familia, en el sistema de protección, etc.
Derecho al apoyo a la transición a la vida adulta		Entrar en espectáculos públicos y parques de atracciones acompañado de un adulto Recibir una herencia con gestión del patrimonio por los progenitores Abrir una cuenta bancaria con autorización paterna	Trabajar en espectáculos públicos con autorización				

Nota. CDIAP corresponde a centros de desarrollo infantil y atención precoz*; STPT, a* servicio técnico de punto de encuentro*; SIS, a* servicio de intervención socioeducativa*; CAPI, a* complemento de ayuda para la infancia*; CSMIJ, a* centro de salud mental infantil y juvenil *y CEE, a* centro de educación especial.

	14 años	15 años	16 años	17 años	18 años	21 años	23 años
Derechos en el entorno digital	Consentimiento para el tratamiento de datos Acceso a redes sociales		No limitación del uso del móvil en los centros escolares (estudios postobligatorios)		Acceso a pornografía y juegos de apuestas en línea		
Derecho a la participación política	Derecho a constituir una asociación con asistencia de representantes legales Inasistencia a clase con/sin consentimiento (a partir de 3.º de ESO)		Derecho a huelga Derecho a la libertad sindical		Derecho al sufragio activo y pasivo (voto) Derecho a ser miembro de los órganos de representación de una asociación Derecho a formar parte de un partido político Derecho a ser representante de los trabajadores		
Justicia	Responsabilidad penal juvenil Declaración de opción de la nacionalidad española con representante legal Ingreso en centros de justicia juvenil				Responsabilidad penal plena	Límite centro de justicia juvenil	
Derecho al apoyo a la transición a la vida adulta	Entrar en discotecas de juventud solo Viajar solo (12-16 años) Hacer testamento con consentimiento	Conducir ciclomotores	Trabajar Contratar (con autorización) Emanciparse (con autorización) Administrar los propios bienes adquiridos con el trabajo Conducir motocicletas o patinetes eléctricos Contraer matrimonio (emancipados) Entrar en discotecas solo Acceder a medidas de transición a la vida adulta y la autonomía personal		Conducir automóviles Hacer préstamos, vender bienes inmuebles, etc. Entrar en establecimientos de naturaleza sexual o de juegos y apuestas Recibir la prestación económica para jóvenes extutelados	Conducir autobuses	Límite medidas de transición a la vida adulta y la autonomía personal

4. Consejos de participación

4.1. Consejo Asesor Joven 2023/2024

La institución del Síndic de Greuges ha impulsado la creación del Consejo Asesor Joven (CAJ), que dirige y coordina el equipo de la adjunta para la defensa de los derechos de los niños y de los adolescentes. El CAJ es un órgano de participación que está formado por adolescentes de entre catorce y dieciséis años, donde los jóvenes pueden expresar su opinión, asesorar a la institución y hacer propuestas sobre los temas que les afectan. La principal finalidad del CAJ es que sea un espacio de participación que permita incorporar la perspectiva de los adolescentes en la orientación de las actuaciones de la institución.

El CAJ se creó en el curso 2007/2008. En la edición número dieciséis, correspondiente al curso 2023/2024, el consejo estaba formado por jóvenes de los siguientes centros educativos:

- Escuela Maristes Anna Ravell (Barcelona)
- Instituto Escola Turó d'En Caritg (Badalona)
- Instituto Emperador Carles (Barcelona)
- Instituto La Mina (Sant Adrià de Besòs)
- Instituto La Salle (Manresa)
- Instituto Maremar (el Masnou)
- Instituto Josep Lladonosa (Lleida)
- Instituto Terrassa (Terrassa)

El CAJ se reúne una vez al mes en horario no lectivo y normalmente trabaja aplicando la metodología de tiempo de círculos. Los temas que trata los eligen sus miembros. A cada tema se le dedica una sesión, en ocasiones con el apoyo de expertos en la materia, y de cada tema se extraen una serie de conclusiones y recomendaciones que enriquecen el trabajo del área de infancia de la institución del Síndic de Greuges y que se trasladan a las administraciones competentes. Los contenidos tratados y las conclusiones consensuadas por todos los miembros del CAJ se tienen en cuenta en las resoluciones y en los informes extraordinarios que elabora la institución del Síndic de Greuges en el ámbito de la infancia y la juventud.

Los temas trabajados en las sesiones del CAJ durante el curso 2023/2024 y las principales recomendaciones formuladas han sido los siguientes:

1. Educación afectiva sexual y salud sexual y reproductiva, a cargo del Centro Joven de Atención a las Sexualidades (CJAS)

- Es necesario incorporar transversalmente actividades, sesiones informativas y charlas que vayan más allá de un enfoque de riesgos y de la cultura del miedo, y que pongan el placer en el centro.
- Es necesario empezar a trabajar la sexualidad desde la infancia, con contenidos adecuados y adaptados a cada edad, para anticiparse a las necesidades futuras.
- Es necesario impartir formaciones a toda la comunidad educativa, poniendo el foco en el profesorado, que es quien está en contacto diario con el alumnado.
- Es necesario dar herramientas e información a las familias para que estén al corriente de lo que se está trabajando.
- Es necesario incorporar medidas transversales en la cultura organizativa y relacional de los centros, como consultorios de dudas, inquietudes o situaciones vividas, o bien puntos lila gestionados por el alumnado.
- Es necesario promover y favorecer la creación de asambleas feministas y de coeducación, ya sea en formato de organización autónoma del alumnado o bien conformadas por miembros de toda la comunidad educativa.
- Es necesario crear actividades o espacios no mixtos de forma puntual, que permitan abordar ciertas temáticas de forma más íntima y segura.

2. Salud mental, trastornos de la conducta alimentaria, dismorfia corporal y redes sociales, a cargo de psicólogos del equipo de prevención y promoción de la salud de la Asociación Contra la Anorexia y la Bulimia (ACAB)

- Por lo que respecta al uso de las pantallas, es necesario ir más allá de los sistemas de control parental, que a menudo transmiten un mensaje de desconfianza hacia los adolescentes y se fundamentan en el control y la vigilancia constante de sus actividades y su ubicación. Así, se crea una paradoja: se espera que los jóvenes estén siempre pendientes del móvil para evitar preocupar a los padres, pero al mismo tiempo se les pide que no dependan de él.
- Se debe hablar más a menudo y abiertamente de que no hay un único modelo de belleza. Aunque esta concepción está aceptada en teoría, la presión estética sigue siendo una realidad presente en nuestra sociedad. Cabe destacar, de manera positiva, que algunas campañas publicitarias, aunque de forma minoritaria, comienzan a normalizar una visión más plural de los cánones de belleza. Es fundamental romper los estereotipos establecidos y fomentar la aceptación del propio cuerpo y la belleza de cada uno.
- Se debe trabajar para sensibilizar a la sociedad sobre qué implica sufrir un trastorno mental y para promover el conocimiento sobre este tipo de enfermedades.

Es importante tener en cuenta que la salud no se define por el aspecto físico, por ejemplo, en términos de peso corporal, sino que la salud mental es una parte fundamental de la salud y, por ello, debe ser considerada con la misma relevancia y atención.

- Es necesario que la Administración tome medidas para abordar el hecho de que las aplicaciones de redes sociales estén diseñadas para atraer y retener la atención de los niños y adolescentes, cosa que puede ocasionar trastornos e impactos negativos en la salud mental de este colectivo.

- En muchos casos, los adultos no se aplican a sí mismos lo que exigen a los niños y adolescentes. A menudo, los jóvenes observan en los adultos conductas que a ellos no se les permiten, como no responder porque están mirando el móvil o tener el móvil encendido toda la noche, mientras que a ellos se les obliga a apagarlo a una hora determinada.

- Se exige a los adolescentes un uso responsable y moderado del móvil, mientras que los adultos a menudo no lo utilizan de manera responsable. Por tanto, se debe asumir que el problema de las redes sociales y las pantallas no es de los adolescentes, sino de la sociedad en general, y por eso es necesario abordarlo desde esta perspectiva.

- Los adolescentes necesitan espacios seguros en los que poder compartir sus dudas y expresar sus miedos entre iguales. Es necesario ofrecer estos espacios, así como el acompañamiento de adultos especializados en facilitarlos.

3. Crisis climática y ambiental, a partir de la observación general número 26 del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, sobre los derechos de la infancia y el medio ambiente, con especial atención al cambio climático

- Los niños y jóvenes deberían recibir más información ambiental en los centros educativos y en otros espacios. La educación ambiental todavía no está incluida en el currículum de forma sólida y estructural ni se trabaja de forma práctica en las salidas (excursiones o visitas fuera de los centros).

- Algunas prácticas internas de los centros educativos no promueven prácticas sostenibles, como la separación o reducción de los residuos o la promoción de los envases sostenibles.

- Los niños y jóvenes están poco familiarizados con los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y los Acuerdos de París sobre la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Por ello, es necesario trabajar estos contenidos de forma suficiente.

- Se deben abrir canales para permitir que los niños y jóvenes puedan expresar sus opiniones sobre la crisis climática, tanto en la escuela como en otros espacios, y que puedan ser escuchados por las personas responsables de la toma de decisiones.

- También habría que fomentar a activistas ambientales en las redes sociales para que lleguen más a los jóvenes.

- Se necesitan estrategias para que los niños aprendan hábitos de vida saludables, tanto desde las escuelas como desde los servicios de salud, y es necesario fomentar el acceso de los niños a los espacios al aire libre como práctica saludable.

- El estado degradado del medio ambiente y la pérdida de biodiversidad tienen consecuencias sobre la salud y afectan especialmente a la salud de los niños, que es un colectivo vulnerable por estar en fase de crecimiento.

- La sostenibilidad ambiental debe guiar los hábitos de consumo, pero los productos sostenibles o ecológicamente responsables son por lo general más caros e inaccesibles para muchas familias. Por ello, es necesario promover el funcionamiento responsable de las empresas y fomentar estrategias, también desde el control de precios, para favorecer el consumo de productos ambientalmente sostenibles.

4. Libertad religiosa y derechos LGTBIQ+, a cargo de dos profesores del grupo de investigación en sociología de la religión de la Universidad Autónoma de la Barcelona

- Es necesario visibilizar los derechos de las personas LGTBIQ+, la diversidad religiosa y su compatibilidad con los derechos LGTBIQ+ en los institutos.

- Es necesaria más formación en los institutos para fomentar el respeto mutuo.

- Es necesario ir más allá de la celebración puntual de fechas señaladas y trabajar cada día para una sociedad más inclusiva.

- Se debe poner de manifiesto que cada uno puede tener sus creencias al margen de su identidad de género y que se puede ser religioso y, al mismo tiempo, pertenecer al colectivo LGTBIQ+: es necesario normalizar la práctica religiosa de las personas LGTBIQ+.

- Es necesario fomentar grupos y asociaciones religiosas más abiertas y progresistas que puedan llevar a cabo prácticas religiosas inclusivas.

5. Práctica deportiva y salud: violencias en el deporte

- Hay que evitar los conflictos entre jugadores y los conflictos en las gradas (normalmente, familiares de los jugadores).

- Se debe trabajar más con los niños y jóvenes el valor del respeto hacia los compañeros y los rivales deportivos. Las sanciones a los clubs o federaciones no tienen mucho efecto preventivo para evitar que se repitan conductas violentas si no hay una cultura de respeto en el deporte.

- Es necesario estudiar medidas sancionadoras hacia las personas de las gradas que tienen comportamientos de falta de respeto y violencia hacia los deportistas y la grada rival.

- Se debe formar también a los progenitores sobre los límites de la competitividad y los valores del deporte como el respeto, la colaboración, el disfrute y el juego limpio.

Práctica deportiva y competitividad

- En el deporte federado, especialmente a partir de un cierto nivel, se fomenta la mentalidad de que lo más importante es ser el mejor y ganar. No hay mucha formación sobre el juego limpio (*fairplay* deportivo) y otros valores.
- Se debe fomentar y educar a los niños en la competitividad sana, basada en la mejora constante y no en hacer daño o simplemente ganar al otro.
- Es necesario fomentar más los valores del deporte, como el juego limpio, la colaboración y el disfrute, desde que los niños son pequeños.

Deporte y género

- Es necesario fomentar más el deporte femenino para ampliar la oferta para las chicas en las diferentes disciplinas cuando ya no sea viable la práctica mixta.
- Se necesitan medidas para que en el deporte no profesional, si no hay equipos mixtos, las personas trans puedan elegir el equipo en el que se sientan más cómodas.

6. Encuentro de jóvenes asesores en Barcelona, junio de 2024

En el marco de los trabajos de preparación de las XXXVII Jornadas de Coordinación de Defensorías del Pueblo celebradas en Vitoria-Gasteiz en octubre de 2024, los días 26 y 27 de junio de 2024 se reunieron en Barcelona doce adolescentes de entre doce y dieciséis años. Estos adolescentes formaban parte de los consejos asesores del Ararteko del País Vasco, el Defensor del Pueblo de Andalucía, la Diputación del Común de Canarias y el Síndic de Greuges de Cataluña. La reunión tenía como objetivo abordar el reto de la mejora de la Administración desde la perspectiva de los jóvenes.

Durante las sesiones de trabajo, los adolescentes debatieron sobre los siguientes temas:

- La **participación juvenil** como herramienta para combatir el adultocentrismo.
- El significado de **buena administración.**
- La forma en que los jóvenes se **relacionan con la Administración pública.**
- **Propuestas de mejora** para hacer la Administración más accesible y justa desde su perspectiva.

Las principales carencias identificadas por los adolescentes fueron:

1. La falta de espacios de participación dentro de las administraciones para escuchar activamente a los niños y adolescentes.

2. Un lenguaje demasiado técnico y poco inclusivo, que dificulta la comprensión y la interacción con la Administración.

3. El desconocimiento del funcionamiento de la Administración y de los derechos que los jóvenes tienen como ciudadanos, lo que les genera desprotección.

Los adolescentes hicieron propuestas de mejora, que ponían el acento en la necesidad de que se les escuche en temas que les afectan (educación, salud mental, espacios públicos, etc.), que las administraciones utilicen un lenguaje claro y accesible para ellos y que reciban formación sobre el funcionamiento de la Administración pública y cómo pueden relacionarse con ella (cuadro 2).

Cuadro 2. Propuestas de mejora de la Administración pública desde una perspectiva juvenil

Temática	Propuestas de mejora
Adultocentrismo	▪ Implicar a los jóvenes en las decisiones y actividades de la Administración. ▪ Organizar charlas en los centros educativos sobre el funcionamiento de la Administración pública.
Lenguaje poco accesible	▪ Evitar tecnicismos y utilizar un lenguaje sencillo en la comunicación con niños y jóvenes. ▪ Revisar y adaptar el lenguaje escrito con la ayuda de grupos de jóvenes. ▪ Traducir documentos y trámites a diversos idiomas para incluir a los jóvenes migrantes.
Listas de espera en salud	▪ Aumentar el sueldo de los profesionales sanitarios para mejorar las condiciones laborales y evitar la fuga de talento, y reducir así los tiempos de espera.
Acceso a la información sobre la Administración	▪ Crear espacios formativos en los institutos sobre los trámites administrativos más importantes. ▪ Facilitar la información de forma objetiva y sin tecnicismos (lenguaje claro). ▪ Difundir información sobre la Administración, su función, los trámites y los canales de contacto a través de redes sociales (vídeos, campañas, etc.).
Desigualdad territorial	▪ Repartir mejor los recursos económicos para garantizar servicios equitativos en salud, educación, etc. ▪ Fomentar espacios de ocio y cultura para jóvenes en todos los territorios. ▪ Reducir el precio de la vivienda para facilitar la movilidad de los profesionales de la Administración.
Relación con los profesionales	▪ Hacer encuestas a los usuarios de la Administración para valorar el trato recibido. ▪ Formar a los profesionales en diversidad y derechos para evitar que tengan actitudes discriminatorias.

4.2. Red Europea de Defensores de la Infancia (ENOC) y Red Europea de Jóvenes Asesores (ENYA)

El Síndic de Greuges es una de las instituciones europeas de defensa de derechos de los niños que integran la Red Europea de Defensores de la Infancia (European Network of Ombudspersons for Children, ENOC), que fue fundada en 1997.

ENOC es una red formada por instituciones independientes de defensa de los derechos de los niños que tiene como labores principales:

- Impulsar la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas.
- Ofrecer apoyo a los colectivos que trabajan para la defensa de los derechos de los niños.
- Compartir información y estrategias entre los Estados miembros.
- Promover la creación de defensorías para niños.

ENOC organiza cada año una reunión en la que participan todos sus miembros y algunos invitados observadores, como oficinas de defensorías, organizaciones como UNICEF e instituciones como la Unión Europea o el Consejo de Europa.

Durante el año, ENOC desarrolla un proceso de trabajo que incluye encuentros en línea y un seminario presencial. En estos encuentros, se reflexiona y se analiza de forma conjunta un tema monográfico concreto relacionado con los derechos de los niños. Este trabajo finaliza con una declaración institucional mediante la cual se hace un llamamiento a la acción a las instituciones europeas, estatales y autonómicas o locales de cada territorio.

La red de defensorías de ENOC cuenta con un espacio de participación de niños y adolescentes, la Red Europea de Jóvenes Asesores (European Network of Young Advisors, proyecto ENYA). ENYA es un programa europeo que impulsa la participación de niños y adolescentes en la red europea de defensorías de infancia que forman parte de ENOC. Cada año, ENOC y ENYA trabajan un tema concreto relacionado con los derechos de los niños, escuchando la voz y la opinión de los niños y adolescentes de los consejos de participación de las diferentes defensorías de infancia europeas.

En 2024, el tema central del trabajo de toda la red fueron los derechos de los niños en el sistema de protección.

Consejo de participación con un grupo de jóvenes del sistema de protección, en el marco del proyecto ENYA

El área de infancia de la institución del Síndic de Greuges, con la colaboración de la DGAIA, llevó a cabo un proceso de participación con un grupo de jóvenes del sistema de protección, dentro del marco del proyecto europeo ENYA, bajo el lema “Let’s Talk Young: Let’s talk about the protection and promotion of the rights of children in alternative care”.

Los encuentros con los jóvenes tuvieron lugar en el espacio Can Batlló, en Barcelona, y fueron organizados por la adjunta para la defensa de los derechos de los niños y de los adolescentes y el personal asesor del área de infancia, y dirigidos por la entidad Circula-Cultura.

Durante las sesiones, los jóvenes subrayaron la necesidad de adoptar medidas que eviten que más niños y adolescentes que necesitan protección crezcan en un centro. También, reflexionaron sobre la necesidad de prestar apoyo a las familias, prevenir el desamparo y proteger a los niños y adolescentes de la violencia.

Como resultado del proceso de trabajo, el grupo de jóvenes elaboró diferentes propuestas para mejorar el sistema de protección y adaptarlo a sus necesidades. Estas propuestas fueron recogidas en un informe.

La adjunta de infancia presentó a la Secretaría de Infancia, Adolescencia y Juventud, a la DGAIA y al ICAA las cinco propuestas de los jóvenes:

1. Que los jóvenes puedan participar más en la toma de decisiones sobre el funcionamiento de los centros de protección. Se debe tener más en cuenta la opinión de los niños y jóvenes que viven en centros residenciales y pisos y garantizar que se creen espacios de participación real. También es necesario informarles de cómo influirán sus aportaciones en las decisiones.

2. Que se les prepare mejor para la vida autónoma antes y después de cumplir dieciocho años. Se recomienda adelantar el trabajo de acompañamiento individualizado en las rutinas y tareas cotidianas para preparar a los jóvenes para la salida del centro o el piso, y que este acompañamiento continúe durante la etapa posterior.

3. Que se respeten las identidades y las culturas propias de los jóvenes. Se pide que se evite cualquier tipo de discriminación relacionada con las creencias y los orígenes de los niños y jóvenes del sistema de protección, y que se les garantice la libertad de expresar su identidad, cultura o religión. También hace falta más flexibilidad para facilitar los encuentros y no perder los lazos familiares en caso de que los niños y jóvenes tengan que viajar lejos de su lugar de residencia.

4. Que se incremente la formación de los educadores y profesionales del sistema de protección catalán y se promuevan plantillas estables. Se recomienda intensificar la formación de los educadores en salud mental y emocional para que puedan acompañar mejor a los niños y jóvenes. Al mismo tiempo, es necesario que los equipos que trabajan en los centros sean más estables, para garantizar un entorno en el que se generen vínculos significativos y protectores.

5. Que se cree un consejo de jóvenes tutelados y extutelados que defienda sus derechos. Se recomienda crear este órgano para sensibilizar a los niños y jóvenes del sistema de protección sobre sus derechos y para gestionar sus demandas cuando la Administración no las resuelva con la suficiente celeridad. Esto también debe servir para establecer una normativa homogénea para todos los centros, que evite desigualdades y garantice, entre otros aspectos, un acceso rápido y ágil a servicios jurídicos especializados.

Como en años anteriores, este consejo de participación de jóvenes dentro del proyecto ENYA se ha llevado a cabo en paralelo a los demás consejos de participación de las defensorías de infancia de ENOC.

Las propuestas y recomendaciones resultantes del proceso de trabajo con el grupo de jóvenes fueron presentadas por tres miembros del consejo en el Fórum ENYA 2024, celebrado en Bratislava (Eslovaquia) los días 1 y 2 de julio de 2024. Las jóvenes representantes, acompañadas por la adjunta de infancia y el personal asesor, tuvieron la oportunidad de conocer a jóvenes de otros territorios europeos para reflexionar y trabajar conjuntamente en temas comunes.

La 28.ª Conferencia Anual de ENOC, celebrada en Helsinki (Finlandia) del 18 al 20 de septiembre de 2024, marcó la conclusión del proyecto. Trece jóvenes asesores que representaban a doce instituciones miembros de ENOC, entre ellos una joven de Cataluña, presentaron los resultados de sus actividades y recomendaciones sobre la protección y promoción de los derechos de los niños en el sistema de protección. Los jóvenes que participaron en el proyecto ENYA 2024 tuvieron un papel activo durante todo el evento: organizaron sesiones sobre diversos aspectos del tema de la conferencia y presentaron, de forma interactiva e inclusiva, sus recomendaciones sobre los derechos de los niños tutelados como parte de las actividades del Fórum ENYA 2024.

Durante dos días, los jóvenes trabajaron junto con defensorías de infancia de toda Europa compartiendo experiencias, ideas y retos sobre el sistema de acogida. Juntos, identificaron problemas críticos, sugirieron mejoras e identificaron importantes deficiencias en el sistema de atención, como la falta de apoyo psicológico y la ausencia de evaluaciones sistemáticas de las medidas, para determinar qué es más beneficioso para los jóvenes en cada momento.

5. Conclusiones: manifestación del edadismo en la infancia

5.1. Déficits de tratamiento específico de la infancia

El ordenamiento jurídico otorga una protección especial a la infancia y la adolescencia, y las políticas públicas, en muchos aspectos, también.

La infancia está especialmente protegida por ser una etapa vital crucial en el desarrollo físico, mental, emocional y social de las personas. Además, la falta de autonomía de los niños hace que sean personas más vulnerables a situaciones de negligencia, violencia o desigualdad. Los derechos de los niños deben ser especialmente protegidos y respetados para garantizar unas condiciones de bienestar y seguridad suficientes que les permitan crecer y desarrollarse plenamente.

En el ordenamiento jurídico, esta protección especial se constata, entre otros, en la existencia de una legislación específica, como la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia (LDOIA) y la Ley orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia (LOPIVI). También se constata en el hecho de que se hayan establecido una serie de derechos propios para los niños y adolescentes (derecho a ser escuchados, derecho a la protección contra el maltrato, derecho al ocio, etc.), en el hecho de que se priorice el interés del menor y en el hecho de que determinados derechos se conciban en su grado máximo o más amplio posible (derecho al máximo desarrollo, derecho al nivel más alto de salud posible, etc.).

Esta protección especial se deja notar también en diferentes aspectos de la política pública, como por ejemplo:

- En el ámbito familiar: políticas de apoyo a la familia que tienen por objetivo garantizar específicamente la crianza de los niños y adolescentes.
- En el ámbito de la protección: servicios sociales especializados en infancia y adolescencia que se ocupan de atender las situaciones de riesgo grave y de desamparo, complementando los servicios sociales básicos.
- En el ámbito escolar: una etapa de escolarización obligatoria y de educación de carácter universal y gratuito.
- En el ámbito de la salud: servicios de pediatría, aparte de los servicios de medicina general, que se ocupan de atender específicamente las necesidades de los niños y adolescentes; programas específicos, como los servicios de atención bucodental o los servicios especializados de salud mental (CSMIJ), y la prohibición de comprar sustancias tóxicas (tabaco, alcohol, etc.) antes de los dieciocho años y de participar en actividades de juego y apuestas que puedan afectar a la salud.

- En el ámbito digital: derechos a la protección en internet y a la protección de los datos de niños y adolescentes, así como medidas específicas para dilatar y controlar el uso de los dispositivos electrónicos.
- En el ámbito de la justicia: situación de inimputabilidad para los menores de catorce años o separación de los jóvenes y adultos en el ámbito penal a través del sistema de justicia juvenil.
- En el ámbito de la participación política: algunos instrumentos específicos que favorecen la participación de los niños y adolescentes, como los consejos territoriales de niños.
- En el ámbito de la transición a la vida adulta: medidas de transición específicas a partir de los dieciséis años, además de la protección frente a los tipos de trabajos que pueden desempeñar los menores de edad.

No proporcionar un tratamiento específico a la infancia, por inacción, omisión o actuación insuficiente, es una forma de discriminación indirecta por razón de edad.

De acuerdo con la Ley 19/2020, de 30 de diciembre, de igualdad de trato y no discriminación, se entiende por *discriminación* cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas (art. 4). Esta discriminación puede producirse de forma indirecta cuando es fruto de una actuación, por acción u omisión, supuestamente neutral, que genera un perjuicio a una persona o a un colectivo por razón de una determinada condición, como la edad.

No otorgar un tratamiento específico a los niños les genera un perjuicio, porque supone no tomar medidas necesarias para evitar situaciones de desigualdad o para proteger los derechos de este colectivo, que es vulnerable y susceptible de una determinada protección especial. No dar este tratamiento específico puede generar desprotección, perpetuar las desigualdades o poner en desventaja a los niños y adolescentes, entre otros. Además, la ausencia de tratamiento específico puede acabar generando un impacto desigual o desfavorable de las políticas públicas sobre los niños en relación con los adultos.

La inversión pública en políticas dirigidas a niños y adolescentes se sitúa por debajo de su peso demográfico.

En Cataluña, la inversión en pensiones contributivas de jubilación (cerca de 20.000 millones de euros) prácticamente triplica la inversión en políticas de infancia (cerca de 8.000 millones), incluida la educación.

Si tomamos como referencia los presupuestos generales del Estado de 2023, el 40,7 % del gasto público estatal se destinó a la protección social, fundamentalmente, a las pensiones

y a las prestaciones por desempleo, centradas en la población adulta. En cambio, a educación solo se destinó el 9,3 %.

En cuanto a Cataluña, la inversión en políticas de infancia de la Generalitat representa el 15,6 % del gasto del sector público. Se ha de tener presente que el peso demográfico de los niños y adolescentes sobre el conjunto de la población es del 17,1 %.

En positivo, cabe destacar que la inversión de la Generalitat de Cataluña en políticas de infancia ha aumentado sensiblemente desde el año 2014, un 74,6 % a precios corrientes y un 43,0 % a precios constantes, sobre todo por el incremento del gasto en educación. La educación concentra el 93,0 % de la inversión y el 93,4 % del incremento de la inversión en infancia (tabla 63).

Tabla 63. Evolución del gasto en infancia de la Generalitat de Cataluña (2010-2023)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Total	**5.414,9**	**5.194,8**	**4.726,5**	**4.513,5**	**4.434,7**	**4.897,6**	**4.961,1**	**5.225,8**	**5.495,4**	**5.810,0**	**6.329,7**	**6.742,8**	**7.035,7**	**7.745,1**
Educación	4971,2	4877,9	4366,1	4193,1	4112,2	4485,1	4617,4	4846,6	5055,7	5308,5	5816,5	6270,8	6496,3	7203,2
Derechos sociales	390,6	250,0	243,6	228,8	237,9	322,6	233,2	274,4	334,8	397,1	407,5	348,7	375,4	418,6
Universidades	53,1	66,8	116,8	91,6	84,6	89,9	110,5	104,8	104,8	104,4	105,7	123,3	163,9	123,3
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Precios constantes (2010)	5.414,9	5.068,1	4.451,0	4.241,9	4.197,2	4.621,5	4.594,1	4.781,8	4.959,1	5.196,3	5.695,2	5.718,1	5.671,6	6.003,3
Precios constantes (2014)	–	–	–	–	4.434,7	4.882,9	4.854,0	5.052,4	5.239,7	5.490,3	6.017,5	6.041,7	5.992,5	6.343,0
Precios constantes (2010=100)	100,0	93,6	82,2	78,3	77,5	85,3	84,8	88,3	91,6	96,0	105,2	105,6	104,7	110,9
Precios constantes (2014=100)	–	–	–	–	100,0	110,1	109,5	113,9	118,2	123,8	135,7	136,2	135,1	143,0
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Presupuesto ejecutado en el sector público por la Generalitat Cataluña	–	–	31.155,1	34.137,7	30.710,2	32.415,1	30.951,0	31.202,9	36.999,2	35.543,2	43.854,4	45.837,3	46.996,3	49.595,5
Porcentaje sobre el presupuesto ejecutado en el sector público por la Generalitat Cataluña	–	–	15,2	13,2	14,4	15,1	16,0	16,7	14,9	16,3	14,4	14,7	15,0	15,6
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Euros por niño (precios corrientes)	4.011,6	3.794,3	3.412,3	3.247,3	3.190,9	3.521,0	3.559,1	3.733,1	3.917,4	4.135,3	4.493,3	4.846,9	5.110,6	5.616,4
Euros por niño (precios constantes)	4.011,6	3.701,8	3.213,4	3.051,9	3.020,0	3.322,5	3.295,8	3.416,0	3.535,1	3.698,5	4.042,9	4.110,4	4.119,7	4.353,3

Fuente. Elaboración propia a partir de datos del Departamento de Economía.

La falta de priorización de los niños en el acceso a la atención sanitaria contribuye a que los tiempos de espera en salud para esta franja de población sean más elevados que para la población adulta.

Las listas de espera en salud infantil y los incumplimientos de los tiempos máximos de espera garantizados representan una vulneración del derecho del niño a gozar del más alto nivel de salud posible. **La especial protección que merecen los niños no se refleja en los plazos de referencia para acceder a las prestaciones sanitarias** que corren a cargo del Servicio Catalán de la Salud, regulados por la Orden SLT/102/2015, de 21 de abril. Esta normativa no incluye la condición de niño como criterio de priorización en el acceso a las prestaciones sanitarias que tienen establecido un plazo de referencia, ni establece plazos máximos garantizados específicos para los niños para los procedimientos que más afectan a su salud.

Las listas de espera de los niños en salud aumentaron en el año 2024, aunque con menos intensidad que en el caso de la población adulta. Según datos de septiembre de 2024, las listas de espera para pruebas diagnósticas se han mantenido estables, pero han aumentado un 4,6 % las listas para intervenciones quirúrgicas y un 14,7 % las listas para consultas externas. **Los tiempos de espera en intervenciones quirúrgicas y en pruebas diagnósticas son más elevados entre los niños que entre la población total.**

Actualmente, los niños representan el 10,0 % de las personas en lista de espera para consultas externas, el 2,5 % para pruebas diagnósticas y el 7,4 % para intervenciones quirúrgicas, cifras muy inferiores a su peso demográfico.

Sin embargo, conviene recordar que el estado de salud de los niños es mejor que el de los adultos, y también que, si bien los niños hacen un uso más intensivo de los servicios de urgencias (53,1 % en el último año, por un 42,4 % de la población total) y de la atención primaria (87,1 y 74,2 %), utilizan con menor frecuencia la atención especializada (38,6 y 57,1 %).

En el caso de la salud mental, la prevalencia de problemas entre los niños es más elevada que entre la población adulta. Los CSMIJ atienden al 7,2 % de la población de seis a diecisiete años, mientras que los CSMA atienden al 2,8 % de la población adulta, una proporción ligeramente inferior a la de los niños.

La falta de un tratamiento específico en materia de vivienda hace que el tiempo medio de adjudicación de una vivienda social sea más largo para las familias con niños a cargo.

La exclusión residencial tiene más impacto en los niños que en los adultos, porque están en una etapa clave de su desarrollo. A pesar de ello, no se han implementado políticas de vivienda que garanticen un tratamiento específico para los niños.

Los reglamentos de las mesas de emergencias consideran la presencia de niños en la unidad familiar como un criterio para el reconocimiento de las situaciones de emergencia

residencial. Sin embargo, más allá de este hecho, no se da una priorización real en el acceso a la vivienda ni hay protocolos de atención especial de las situaciones de exclusión residencial o pérdida de la vivienda para las familias con niños a cargo, para asegurar que la atención que se presta a estas familias sea adecuada a sus necesidades.

Tampoco se han establecido los criterios que deben cumplir los recursos de vivienda para que sean adecuados para los niños (tamaño, tipo, equipamiento, ocupación, etc.), ni los procedimientos que se deben seguir ante la pérdida o el riesgo de pérdida de la vivienda. Por tanto, no se garantiza lo suficiente que las medidas de emergencia residencial ante la pérdida de la vivienda habitual sean respetuosas con las necesidades de los niños. Este hecho se constata, por ejemplo, cuando se deriva a familias con niños a cargo a pensiones u otros servicios de acogida temporal colectivos, nada adecuados para los niños.

En 2024 se redujo el número de unidades familiares atendidas por las mesas de emergencia, pero aumentaron las unidades con resolución favorable pendiente de asignación de una vivienda. Actualmente hay cerca de 3.000 unidades de convivencia con niños a cargo pendientes de asignación de vivienda por parte de las mesas de emergencia.

El tiempo medio de adjudicación de una vivienda, entre la fecha de registro y la asignación de la vivienda, es de 18 meses (469 días). **En el caso de las unidades con niños a cargo, el tiempo de espera es de 21 meses (618 días), mientras que, en el caso de unidades sin menores, este tiempo se reduce a los 15 meses (460,2 días).**

La falta de políticas de transferencia de renta específicas hace que la prevalencia de las situaciones de pobreza entre los niños sea más elevada que entre la población adulta.

Las políticas de transferencia de renta orientadas a combatir la pobreza infantil no reconocen al niño como sujeto de derecho. La prestación de la renta garantizada de ciudadanía (RGC) no otorga a los niños el derecho subjetivo ni discrimina suficientemente a las familias con niños a cargo, porque los importes que establece están condicionados según el número de miembros de la unidad familiar, sin distinguir si son adultos o niños, y no establece una cuantía adicional por miembro, de modo que no se ajusta al coste real de vida de un niño. En el caso del ingreso mínimo vital (IMV), hay el complemento de ayuda para la infancia (CAPI), que es un complemento específico por niño a cargo (de entre 57,5 y 115 euros mensuales, en función de la edad).

En 2024, el 27,6 % de los niños menores de dieciséis años se encontraban en situación de riesgo de pobreza, mientras que este riesgo se situaba en torno al 15 % entre la población adulta.

Se está reduciendo el número de niños beneficiarios de la RGC y también su cobertura sobre las situaciones de pobreza, pero está aumentando el número de niños beneficiarios del IMV. En septiembre de 2024, solo el 20,8 % de los niños en situación de pobreza extrema y el 8,1 % de los niños en riesgo de pobreza eran beneficiarios de la RGC. Si sumamos a los beneficiarios de la RGC y del IMV, la cobertura es del 86,8 % de

los niños en situación de pobreza extrema y el 33,9 % de los niños en riesgo de pobreza. **Cerca del 15 % de los niños en situación de pobreza extrema y cerca del 55 % de los niños en riesgo de pobreza no tienen acceso ni a la RGC ni al IMV.**

Si bien la cobertura de la RGC entre los niños (8,1 % de los que se encuentran en riesgo de pobreza) es ligeramente superior a la de los adultos (7,7 %), hay muchos niños en riesgo de pobreza que no son beneficiarios.

Si bien en el ámbito penal se cuenta con un tratamiento específico para los niños, no está en relación con la aplicación de sanciones en el ámbito administrativo.

En el ámbito penal, los niños menores de catorce años son inimputables, las sanciones penales se gradúan en función de la edad y se aplican medidas alternativas a las sanciones más punitivas. Por el contrario, este enfoque no se aplica en las sanciones del ámbito administrativo.

En general, las sanciones administrativas impuestas a niños son de carácter económico y las deben abonar sus progenitores, como responsables civiles subsidiarios. No siempre se da la posibilidad de sustituir estas sanciones pecuniarias por medidas alternativas de carácter educativo.

A diferencia del ámbito penal, no hay una legislación administrativa básica que regule específicamente la responsabilidad de los niños. Solo se encuentra alguna referencia en leyes más sectoriales, como la Ley orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, que exime de responsabilidad a los menores de catorce años. En cambio, en la normativa de tráfico o en las ordenanzas municipales no está prevista una edad mínima de responsabilidad por la comisión de infracciones administrativas.

En relación con el ámbito penal, cabe mencionar que la responsabilidad penal plena se alcanza con la mayoría de edad, pero que debería garantizarse un tratamiento penal específico para los jóvenes de dieciocho a veintiún años, tal y como sucede en otros países europeos, porque este grupo de edad se encuentra todavía en una etapa de transición hacia la madurez.

La falta de un tratamiento específico favorece el desarrollo de políticas de infancia supeditadas a la capacidad de actuación de los adultos responsables.

Este es el caso, por ejemplo, de las políticas de apoyo a la crianza, que a menudo están más orientadas a responder a las necesidades de los adultos que las de los niños. En ocasiones, la educación infantil de primer ciclo se concibe más como un servicio de conciliación de la vida laboral y familiar que como un servicio educativo. Esto se constata, por ejemplo, cuando se establecen horarios de atención claramente extensivos o cuando se prioriza el acceso de los niños con progenitores que trabajan, algo que refleja una falta de consideración suficiente de las necesidades de los niños.

Las políticas de transferencia de renta, por ejemplo, supeditan el acceso de los niños al derecho a un nivel de vida adecuado a la capacidad de los progenitores de hacerse cargo

de las necesidades de sus hijos, de acuerdo con la responsabilidad primordial de velar por su desarrollo. También es el caso de las políticas que se desarrollan alrededor del entorno digital, en el que los derechos digitales de los niños están muy condicionados por el papel de control y supervisión que ejercen los progenitores.

Esta dependencia o supeditación del diseño de las políticas de infancia a la capacidad de los progenitores refuerza la incidencia de las desigualdades sociales en el ejercicio efectivo de los derechos.

En el entorno digital, por ejemplo, el derecho específico de los niños a ser acompañados por los adultos responsables sitúa en una posición de desventaja a los niños de familias con menos recursos culturales, con mayores dificultades de cuidado, etc. **El consumo diario de dos horas o más de pantallas es más elevado en el caso de los niños de familias con menos capital socioeconómico (49,5 %) que en el caso de los niños de clases más acomodadas (32,5 %).**

5.2. Falta de perspectiva de edad de las políticas de infancia

La infancia se trata a menudo como un todo homogéneo y, en cambio, tiene características y necesidades muy diferentes en función de la edad.

Aunque a menudo se habla de la infancia como si fuera una etapa uniforme, en realidad es un periodo muy diverso y dinámico, con grandes diferencias en el desarrollo físico, emocional, cognitivo y social de los niños y adolescentes en función de la edad.

Precisamente, **algunas políticas de infancia gradúan o modulan sus actuaciones en función de la edad.** Por ejemplo, en el ámbito escolar, el currículum o las ratios en las diferentes enseñanzas (educación infantil, primaria, secundaria) están condicionados por estas necesidades evolutivas; en el ámbito de la justicia, las sanciones penales están ponderadas en función de la edad de los niños, también dentro de la mayoría de edad penal, y en el ámbito de la protección, la decisión sobre la medida de acogimiento viene determinada también por la edad, con recursos específicos para niños de determinadas franjas.

A pesar de ello, las políticas de infancia no siempre se adecúan a las necesidades evolutivas del niño. Por ejemplo, en el ámbito escolar no siempre se garantiza la personalización de la enseñanza según los ritmos individuales de aprendizaje de los diferentes niños. Además, el Protocolo de actuación ante cualquier tipo de violencia en el ámbito educativo no establece un tratamiento específico en función de la edad, más allá de la participación en acuerdos a partir de los doce años.

En el ámbito del ocio, esta inadecuación se produce cuando las actividades no están adaptadas a los intereses de las diferentes etapas evolutivas o cuando los parques infantiles no separan espacios de juego para distintos grupos de edad.

De la misma forma, el lenguaje y los formatos de los programas que tienen por objetivo o que requieren la participación de los niños y adolescentes no siempre están adaptados a las diferentes edades.

También hay una falta de adecuación de las ayudas económicas a los gastos específicos de los niños y adolescentes en función de la edad. En el caso de los CAPI, por ejemplo, la ayuda difiere en función de la edad (115 euros en niños menores de tres años, 80,50 euros en niños de tres a seis años y 57,50 euros en niños y adolescentes de seis a diecisiete años). Sin embargo, esta gradación no se ajusta a la prevalencia del riesgo de pobreza en función de la edad: **aunque el riesgo de pobreza tiende a ser más prevalente entre los adolescentes, el importe del CAPI es más bajo en esta franja de edad.**

En el caso de las mochilas escolares, la ayuda es igual para el alumnado de educación infantil de segundo ciclo y para el de educación secundaria obligatoria, aunque los gastos escolares en la adolescencia son más elevados que en la etapa de infantil. De hecho, esto ha provocado que haya escuelas que no agoten el importe de las mochilas para el alumnado de educación infantil de segundo ciclo, porque no organizan colonias escolares o celebran menos actividades fuera del centro, y que haya institutos que consideren insuficientes los importes asignados.

5.3. Edades más desprotegidas y con menos cobertura

5.3.1. Vulnerabilización de la adolescencia

La adolescencia es una etapa vital de transición entre la infancia y la edad adulta, marcada por profundos cambios físicos, emocionales, psicológicos y sociales, que a menudo son fuente de malestar.

Durante este periodo, las personas experimentan transformaciones importantes del propio cuerpo debido a los cambios hormonales, comienzan a construir su identidad, a desarrollar una capacidad de pensamiento más crítica y reflexiva sobre lo que les rodea y a experimentar una necesidad creciente de independencia y autonomía, entre otros. Estos cambios pueden ir acompañados de malestares emocionales derivados de la complejidad de adaptarse a ellos, de sentimientos de inseguridad sobre cómo afrontarlos y de conflictos más frecuentes con las figuras de autoridad.

La adolescencia es, además, la etapa en la que la prevalencia de situaciones de vulnerabilidad es más elevada. Pese a esto, las políticas públicas a menudo ofrecen menos cobertura a la población de esta edad o tienen más dificultades para llegar a ella y para responder a sus necesidades.

A pesar de esta complejidad, las políticas de apoyo a la crianza y a la familia se enfocan especialmente en la etapa de la primera infancia y no abordan de manera específica las necesidades propias de la adolescencia.

Es indicativo, por ejemplo, que las licencias parentales retribuidas se concentren en el primer año de vida y que la posibilidad de reducir o adaptar la jornada laboral para el cuidado de los hijos se focalice hasta los doce años. También es indicativo que muchas de las prestaciones económicas y de los servicios que están orientados a cubrir las necesidades específicas de una etapa vital dentro de la infancia se centren en los primeros años de vida del niño (prestación por nacimiento, guarderías, espacios familiares, ludotecas, CDIAP, etc.), y que los servicios que abarcan todo el ciclo vital de los niños tengan déficits importantes de cobertura territorial o lleguen menos a los adolescentes (SIS, SOAF, etc.).

La prevalencia de las situaciones de riesgo aumenta a medida que avanza la edad de los niños, y los servicios de intervención socioeducativa atienden menos a los adolescentes.

Mientras que el 1,6 % de los niños menores de seis años se encuentra en situación de riesgo, esta proporción aumenta hasta el 3,2 % en el caso de los adolescentes de doce años o más.

A pesar de esta mayor prevalencia de situaciones de riesgo, solo el 9,8 % de los usuarios de los servicios de intervención socioeducativa son adolescentes de doce años o más. El 72,9 % de los usuarios son niños de cuatro a quince años.

Además, los SIS solo atienden al 13,2 % de los niños y adolescentes en situación de pobreza extrema, y al 32,9 % de los niños y adolescentes en situación de riesgo de pobreza, a pesar de ser el servicio que se ocupa de atender estas situaciones. En treinta municipios de más de 20.000 habitantes, los SIS no atienden a las personas de la franja de mayores de quince años.

Esta institución ha destacado que faltan programas de apoyo y recursos específicos para atender a adolescentes con conductas disruptivas o de alto riesgo. Algunos adolescentes se incorporan al sistema de protección a la infancia y la adolescencia porque no hay recursos suficientes y adecuados en su entorno que puedan atender y contener estas situaciones. Y esta falta de recursos también provoca que, cuando acceden a ellos, a menudo lo hagan en situaciones muy deterioradas.

Los adolescentes también presentan una prevalencia más elevada de situaciones de desamparo, y el sistema de protección no siempre responde adecuadamente a sus necesidades

La prevalencia del desamparo aumenta con la edad. Mientras que el 17,8 ‰ de los adolescentes de quince a diecisiete años tiene abierto un expediente de desamparo o de tutela (9,8 ‰ sin contabilizar a los adolescentes migrantes solos), esta proporción se reduce progresivamente hasta el 4,6 ‰ en los niños de cero a dos años.

El sistema de protección tiene más dificultades a la hora de dar respuesta a las necesidades de los adolescentes. El grado de institucionalización es más elevado entre los adolescentes de doce años o más (67,2 %, sin contabilizar a los migrantes solos) que entre los menores de esta edad (33,4 %). Los adolescentes de doce años o más también están más tiempo tutelados (5,3 años) en comparación, por ejemplo, con el grupo de seis a once años (3,4 años) y, como indicador de malestar subjetivo, cabe destacar que este grupo también tiene una mayor prevalencia de fugas de los centros (más las chicas que los chicos). Todos los niños y adolescentes fugados tienen doce años o más, y representan el 4,4 % del total de adolescentes en centro.

Pese a que hay más adolescentes en situación de riesgo grave y tutelados, la mayoría de los niños tutelados ha vivido la declaración de desamparo antes de los seis años (el 49,2 %, sin contabilizar a los adolescentes migrantes solos), y muy pocos reciben la declaración de desamparo justo antes de la mayoría de edad, a los dieciséis y diecisiete años. Este hecho es significativo porque el acceso al sistema de protección genera derechos de acceso a las medidas de autonomía y transición a la vida adulta. Muchos de estos jóvenes tienen menos apoyo una vez que alcanzan la mayoría de edad.

Sin contabilizar a los adolescentes migrantes solos, el número de niños y adolescentes con expediente abierto en el sistema de protección ha aumentado un 20,1 % en el periodo 2016-2024.

La llegada de adolescentes migrantes solos, 2.643 durante el año 2024, aumenta la prevalencia de situaciones de desamparo en la adolescencia.

Son adolescentes que llegan con una situación de gran vulnerabilidad debido al periplo migratorio que han vivido, la falta de apoyo familiar, el desconocimiento de las lenguas oficiales o la incertidumbre en la transición a la vida adulta.

Cabe destacar que en 2024 aumentó el número de adolescentes migrantes solos atendidos durante el año, cerca de 4.800. A finales de diciembre, el sistema de protección contaba con 2.293 adolescentes migrantes solos con medida de protección.

Este aumento ha conllevado que el Área de Apoyo al Joven Tutelado y Extutelado tenga más dificultades para ofrecer medidas de apoyo a la transición a la vida adulta al conjunto de jóvenes atendidos en el sistema de protección que alcanzan la mayoría de edad.

Además, no se da una respuesta institucional adecuada para los jóvenes migrantes solos que son declarados mayores de edad mediante un decreto de la Fiscalía, después de practicar las pruebas de determinación de la edad, y que quedan en situación de sinhogarismo en edades muy tempranas.

El riesgo de pobreza también parece ser más prevalente entre los adolescentes.

Tomando como referencia la Encuesta de condiciones de vida, de escala estatal, se observa que los adolescentes suelen tener una tasa de riesgo de pobreza ligeramente más elevada (alrededor del 35 %) que los niños (alrededor del 30 %).

Las ayudas económicas por niño a cargo condicionadas según la renta, por ahora, se centran en el momento del nacimiento y no cubren todo el ciclo vital del niño. El CAPI, que es el complemento de infancia que prevé el IMV, tiene una cobertura más elevada entre los niños de tres a cinco años (8,7 %) que entre los niños y adolescentes de más de seis (7,6 %). **Los adolescentes tienen niveles de pobreza más elevados, pero no cuentan con una cobertura de prestaciones más elevada para combatir esta circunstancia.**

Las situaciones de exclusión residencial también generan un impacto más importante en el bienestar subjetivo de los adolescentes, ya que necesitan más intimidad y autonomía en una etapa vital fundamental para la construcción de su identidad. Por tanto, la falta de una política de vivienda social sólida tiene efectos más graves en este colectivo.

La pediatría de atención primaria finaliza a los quince años, y deja a los adolescentes mayores de esta edad sin cobertura.

Esta edad es muy importante para prevenir, detectar y trabajar problemas asociados a los cambios de la adolescencia, en parte relacionados con la salud mental pero también con otras cuestiones.

Los controles pediátricos de carácter preventivo que se llevan a cabo hasta los quince años no se hacen desde la red ambulatoria de salud mental infantil y juvenil. Además, una parte de los jóvenes mayores de quince años no están vinculados a ningún servicio que pueda garantizar esta detección una vez terminada la etapa de escolarización obligatoria, especialmente si abandonan el sistema educativo.

Los problemas de salud mental son más comunes en la adolescencia, pero el acceso a los servicios ambulatorios de atención a la salud mental infantil y juvenil (CSMIJ) no ha aumentado significativamente.

A pesar de que los problemas de salud mental son más comunes en la adolescencia, la proporción de pacientes de doce años o más atendidos en los CSMIJ en 2024 fue solo ligeramente superior (54,5 %) a la de los menores de esa edad. De hecho, mientras que en el CSMIJ se atiende al 7,4 % de los adolescentes de doce a diecisiete años, solo atiende al 7,0 % de los niños de seis a once años.

Cabe destacar que esta atención se sitúa claramente por debajo de la prevalencia de los problemas de salud mental entre los niños y adolescentes. **El 12,4 % de los niños menores de quince años pueden sufrir un problema de salud mental, mientras que los CSMIJ atienden al 7,2 % de la población de seis a diecisiete años.**

Debe mencionarse que desde la pandemia ha mejorado la prevalencia de posibles problemas de salud mental entre los niños y adolescentes. En 2020 esta se situaba en el 19,5 % de los niños de cuatro a catorce años, claramente por encima de la del año 2023 (12,4 %). **El acceso de los niños y adolescentes a los CSMIJ también está tendiendo a descender desde el año 2022,** cuando se alcanzó el número máximo de pacientes atendidos (79.167). En 2023 se atendió a menos niños y adolescentes que el año anterior (77.246), y en junio de 2024 se había atendido a menos pacientes (58.717) que en junio de 2023 (67.782). Esto ha permitido reducir ligeramente las listas de espera, tanto en número (2.462 niños y adolescentes en junio de 2024) como en tiempo de espera (57,5 días), y aumentar la intensidad de la atención recibida (7,8 visitas anuales). **No obstante, esta frecuencia de poco más de una visita cada dos meses sigue siendo excesivamente baja.**

Hay una alta correlación entre los problemas de salud mental, el consumo de drogas y el consumo abusivo de pantallas, que aumenta con la edad.

La edad media de inicio en el consumo de drogas, como el alcohol, el tabaco, el cannabis o la cocaína, se sitúa entre los trece y los catorce años.

En 2023, el 52,7 % de los estudiantes de secundaria de catorce a dieciocho años había consumido alcohol en el último mes; el 19,9 %, tabaco; el 17,0 %, cannabis; el 9,6 %, hipnosedantes, y el 1,2 %, cocaína. A los catorce años, el 57,2 % había consumido alguna vez alcohol; el 18,8 %, tabaco; el 41,3 %, cigarrillos electrónicos; el 15,7 %, cannabis; el 22,1 %, hipnosedantes, y el 2,9 %, cocaína.

Todo esto se produce a pesar de que la venta de tabaco o alcohol a los menores de edad está prohibida.

Además, una cuarta parte de los adolescentes (el 23,5 % de los adolescentes de catorce a dieciocho años) presenta un consumo abusivo de pantallas e internet, que aumenta con la edad, y el 5,8 % tiene un posible trastorno por el uso de videojuegos. **La disponibilidad de teléfono móvil a esta edad lo favorece,** ya que el 67,4 % de los niños de diez a quince años ya tiene uno.

El acceso de los niños y adolescentes a la pornografía está prohibido por los efectos perjudiciales que tiene en el desarrollo emocional, psicológico y sexual, pero el 68,4 % de los adolescentes de catorce a dieciocho años lo ha consumido alguna vez en la vida.

La edad media de acceso a la pornografía es de 12,5 años. El consumo de pornografía, que es más elevado en chicos (85,3 %) que en chicas (52,1 %), aumenta a medida que avanza la edad. El 43,9 % de los adolescentes lo ha consumido en el último mes.

La forma principal de acceso es a través del móvil (91,2 % de los casos). **La prohibición de acceso a la pornografía por parte de los menores de edad contrasta con la falta de mecanismos de control y de sistemas de verificación de la edad efectivos para evitarlo.**

El porcentaje de la población que forma parte del sistema de justicia juvenil aumenta con la edad, y también lo hacen las denuncias de víctimas de violencia sexual.

La inimputabilidad a partir de los catorce años hace que, por debajo de esa edad, no haya niños atendidos en el marco del sistema de justicia juvenil. Sin embargo, a partir de esta edad el peso de la población penal sobre el conjunto de la población aumenta progresivamente a medida que avanza la edad: **mientras que el 1,7 ‰ de los adolescentes de catorce años están en el sistema de justicia juvenil, esta proporción es del 16,4 ‰ en el caso de la población de diecisiete años.**

Aunque no hay un aumento de la victimización de los niños y adolescentes por hechos delictivos, sí hay una tendencia creciente entre ellos a denunciar situaciones de violencia sexual y de violencia doméstica. En la última década, se ha triplicado el número de víctimas por abusos y agresiones sexuales (1.517 en 2023) y se ha duplicado el de violencia doméstica (2.200). **En el caso de la violencia sexual, la mayor victimización se da entre las chicas adolescentes.**

Cabe recordar que esta creciente victimización de los niños y adolescentes no se explica necesariamente por una mayor prevalencia de situaciones de violencia, sino también por una mayor capacidad de detección y denuncia por parte de las víctimas. **La síndica ha constatado, por ejemplo, que la creación del servicio de Barnahus ha permitido que afloren situaciones de violencia sexual que antes ya se daban pero que no se detectaban.**

Las trayectorias de desescolarización también son más comunes en la adolescencia, y la formación profesional todavía presenta déficits de cobertura.

El absentismo o el abandono escolar prematuro se concentran mayoritariamente en la adolescencia, especialmente cuando la escolarización deja de ser obligatoria. En el curso 2023/2024, el 4,4 % del alumnado que estudiaba 3.º de ESO y el 22,7 % del que estudiaba 4.º de ESO abandonó los estudios al año siguiente. Lo mismo ocurrió con el 22,6 % del alumnado que estudiaba el primer curso de un ciclo formativo de grado medio (CFGM) o con el 4,1 % del alumnado que estudiaba el primer curso de bachillerato. En 2024, el 13,7 % de los jóvenes de dieciocho a veinticuatro años abandonó el sistema educativo sin haber terminado enseñanzas secundarias postobligatorias.

Desde el curso 2020/2021, el número de plazas de ciclos formativos de grado medio ha aumentado por encima de la media de los años anteriores. A pesar de esta mejora, **en el curso 2024/2025 aumentó el número de alumnos que solicitaron plaza y no pudieron acceder: las solicitudes no asignadas en la segunda fase (2.817) se incrementaron en comparación con las del curso 2023/2024 (1.015) y las del curso 2022/2023 (638).**

Si tomamos como referencia las solicitudes presentadas en la primera fase, pero que no se presentaron en la segunda, hay 2.487 alumnos más que no constan escolarizados en ninguna enseñanza.

En cuanto a los programas de formación e inserción (PFI), se recibieron 11.474 solicitudes de acceso, pero solo se ofrecieron 6.276 plazas.

La Ley de educación de Cataluña (LEC) establece que son gratuitas y universales las enseñanzas de formación profesional de grado medio y los programas de cualificación profesional inicial, además de la educación básica e infantil de segundo ciclo (art. 5.2). A pesar de la universalización de estas enseñanzas, no se está garantizando ni haciendo efectiva, porque hay una demanda que no se cubre.

En relación con el alumnado con necesidades educativas especiales, los niveles de inclusión escolar descienden a medida que aumenta la edad.

A medida que crece, el alumnado con necesidades educativas especiales tiende a escolarizarse cada vez más en centros de educación especial, sobre todo a partir de los dieciséis años, aunque el Decreto 150/2017, de 17 de octubre, de la atención educativa al alumnado en el marco de un sistema educativo inclusivo, **refuerza el carácter inclusivo del sistema.** En el año 2023, el 51,9 % del alumnado con necesidades educativas especiales tenía entre dieciséis y veintiún años, mientras que en el año 2017 esta proporción era del 40,7 %.

En el curso 2023/2024, el 17,8 % del alumnado con necesidades educativas especiales estaba escolarizado en un centro de educación especial. Aunque el número de alumnos en estos centros aumenta cada año, esta subida se debe a que crece el alumnado de entre dieciséis

y veintiún años que no encuentra una alternativa formativa fuera de la oferta de los centros de educación especial, tanto si se calcula en valores absolutos como en valores relativos. A su vez, el alumnado con necesidades educativas especiales está claramente menos representado en las enseñanzas secundarias postobligatorias. Mientras que la proporción de este alumnado en la ESO es del 3,7 %, en bachillerato desciende hasta el 0,7 %. Y mientras que el 58,0 % del alumnado que finaliza la ESO se escolariza en el bachillerato, esta proporción es del 10,5 % en el caso del alumnado con necesidades educativas especiales. Por lo que respecta a los CFGM, esta institución recibe quejas relacionadas con las dificultades de acceso y para establecer modificaciones curriculares. Una parte del alumnado con necesidades educativas especiales cursa un PFI (en estos programas, cerca de un 25 % del alumnado tiene necesidades educativas especiales), o un itinerario formativo específico (IFE), pero, en conjunto, esta oferta solo atiende a cerca de 3.000 alumnos con necesidades educativas especiales.

Finalmente, si tomamos como referencia al alumnado de dieciséis a veintiún años con necesidades educativas especiales, cerca del 50 % no está inscrito en ninguna oferta formativa.

El ciberacoso es más prevalente entre los adolescentes, de los que una tercera parte ha sido víctima, y los servicios y protocolos en casos de violencia se activan más en secundaria.

En relación con las violencias persistentes, la victimización es más elevada entre el alumnado de educación primaria (25,6 %) que entre el alumnado de educación secundaria obligatoria (20,5 %). No obstante, algunas formas de acoso están más presentes en la adolescencia, como el ciberacoso, que es más prevalente en la ESO (37,7 %) que en primaria (25,1 %).

En general, la activación del protocolo de actuación ante cualquier tipo de violencia en el ámbito educativo o de los servicios especializados como la Unidad de Apoyo al Alumnado en Situación de Violencia (USAV) se produce de forma residual, si se tienen en cuenta los niveles de victimización. En el curso 2023/2024, la USAV atendió al 1,52 ‰ de todo el alumnado, y el protocolo, al 0,76 ‰. Sin embargo, estas respuestas a la violencia se activan más en la ESO (2,4 y 1,4 ‰ respectivamente) que en primaria (1,3 y 0,6 ‰).

En el ámbito del ocio, los adolescentes también presentan niveles de participación más bajos que el resto de los niños.

Esta realidad se constata, por ejemplo, en el caso de las actividades educativas notificadas a la Dirección General de Juventud. La ratio de participantes por cada 100 niños es especialmente elevada entre los tres y los doce años, con cifras superiores a 50 participantes por cada 100 niños de esta franja de edad, mientras que decae a partir de los doce años, con una ratio de 28,3 entre los trece y los quince años y de 12,1 entre los dieciséis y los diecisiete años.

En el caso del deporte federado, la participación tiende también a decrecer progresivamente entre los adolescentes a partir de los trece años. Mientras que el

42,7 % de los adolescentes de doce y trece años están federados, en el caso de los adolescentes de dieciséis y diecisiete años la proporción es del 34,2 %.

En el caso de las escuelas de música, también se constata esta participación condicionada por la edad. A partir de los ocho años (7,4 ‰), la tasa de escolarización decae progresivamente hasta los diecisiete años (1,4 ‰).

La baja participación de los adolescentes en el ámbito del ocio se explica por diversos factores. Por un lado, muchos institutos tienen una oferta educativa poco dinámica, en parte porque tienen jornada compactada y no ofrecen actividades por la tarde. Por otro lado, los adolescentes tienen más autonomía y las familias utilizan menos el ocio como recurso para la conciliación de la vida laboral y familiar en estas edades. Además, el ocio institucionalizado tiene dificultades para atraer y fidelizar a los adolescentes. También cabe destacar la reducción de la participación asociativa de la población joven a causa, en parte, a las grandes transformaciones sociales y culturales de fondo que están experimentando las sociedades occidentales (revolución tecnológica, globalización, consumismo, etc.). Esta población joven se siente menos atraída por las formas de participación tradicionales e institucionalizadas, y prefiere alternativas más flexibles, a corto plazo e individualistas.

A partir de primaria, la participación en los consejos territoriales de infancia y adolescencia desciende con el paso de la edad.

La tasa de participación en los consejos territoriales de infancia y adolescencia es claramente más baja entre los adolescentes de doce a quince años (3,9 ‰), y especialmente entre los adolescentes mayores de quince (0,5 ‰), que entre los niños de seis a once años (7,1 ‰). La mayoría de los niños que participan en los consejos, el 69,2 %, están en edad de escolarización en educación primaria. Algunos ayuntamientos destacan la dificultad de promover la participación entre los adolescentes.

5.3.2. Vulnerabilización de la primera infancia

La importancia de la primera infancia para el desarrollo de las personas refuerza la necesidad de una protección especial.

La primera infancia, etapa que comprende aproximadamente desde el nacimiento hasta los seis años, es un periodo fundamental en el desarrollo de las personas, ya que durante estos primeros años se construyen las bases físicas, emocionales, cognitivas y sociales que influirán en toda la vida futura.

La familia desempeña un papel fundamental en la atención de las necesidades de la primera infancia, más que en otras edades. **Los déficits de cobertura de las políticas de apoyo a la familia tienen un impacto más directo en el desarrollo de los niños en esta etapa.**

A diferencia de las etapas posteriores, con tasas de escolarización universalizadas o elevadas, más de la mitad de los niños de cero a dos años no están escolarizados en las guarderías.

En el curso 2023/2024, el 56,8 % de los niños de cero a dos años no estaban escolarizados en la educación infantil de primer ciclo, y había grandes desigualdades sociales en el acceso, especialmente entre los niños de nacionalidad extranjera, de los que el 85,6 % no estaban escolarizados.

Las medidas desarrolladas para promover la accesibilidad económica en infantil 2 (I2), especialmente en el sector público, donde esta enseñanza es gratuita, no son lo bastante efectivas como para corregir las desigualdades, en parte porque no hay plazas suficientes para cubrir la demanda y la mayor parte del alumnado que se escolariza en este nivel ya está dentro del sistema y promociona directamente de curso. Aunque la gratuidad ha hecho que la demanda aumente en el sector público, la oferta no ha aumentado en la misma proporción. En los municipios de más de 100.000 habitantes, la oferta pública en I2 ha crecido un 7,4 % desde el curso 2021/2022, y la demanda, un 34,6 %. Aunque la tasa de escolarización en esta etapa tiende a aumentar por efecto del descenso demográfico, que facilita el acceso a la oferta, la disponibilidad de plazas, especialmente en I2 en el sector público, no cubre la demanda. Esto dificulta la corrección de las desigualdades.

La participación en esta etapa aumenta a medida que los niños se hacen mayores. Mientras que en I0 la tasa de escolarización es del 10,7 %, en I2 se sitúa en el 69,7 %.

Aunque hay una prestación por nacimiento, las políticas de transferencia de renta a la primera infancia tienen importantes déficits de cobertura.

El complemento de infancia del IMV, el CAPI, tiene unos niveles de cobertura más bajos entre los niños menores de tres años, especialmente en comparación con los niños de tres a cinco años. **Mientras que el 8,7 % de estos últimos son beneficiarios del CAPI, solo lo son el 4,5 % de los niños de cero a dos años.** Además, estos niveles de cobertura son claramente inferiores a la prevalencia de la pobreza infantil.

Una situación similar se da con la prestación económica sometida al nivel de ingresos de la unidad familiar para familias en las que ha habido un nacimiento, una adopción, una tutela o un acogimiento, que **solo perciben el 59 % de los niños recién nacidos en situación de riesgo de pobreza.** Los requisitos establecidos no son lo suficientemente inclusivos y los plazos para solicitarla (antes de un mes desde el nacimiento) son demasiado cortos.

Cada vez hay más niños tutelados menores de seis años en acogimiento residencial en el sistema de protección.

La institucionalización es especialmente perjudicial en el caso de los niños menores de seis años. En Cataluña, a pesar de la previsión legal vigente de evitar la medida de acogimiento residencial de niños menores de tres años y priorizar el acogimiento familiar en el caso de los niños menores de seis años (art. 21.3 de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y la adolescencia), **cerca de una cuarta parte de los niños menores de seis años con medida protectora está en un centro residencial.**

Además, **el número de niños tutelados menores de seis años en centro residencial se ha incrementado en el periodo 2020-2024 (septiembre), y ha pasado de 123 a 293. También ha aumentado el número de niños tutelados menores de tres años en centro residencial, que ha pasado de 64 a 136.** Cabe mencionar que más de una quinta parte de estos niños en acogimiento residencial tienen una propuesta de acogimiento familiar.

Hay una falta de escucha real y efectiva de las necesidades de los niños en casos de acogimientos de urgencia y diagnóstico en los que la medida se alarga durante años y posteriormente pasan a ser acogidos por otras familias. El 40 % de los acogimientos de urgencia y diagnóstico de bebés superan con creces el plazo de seis meses establecido por la LDOIA.

Faltan garantías en la atención de los niños en los CDIAP hasta los seis años, lo que supone una discontinuidad asistencial al pasar a los CSMIJ, que atienden a niños a partir de los seis años.

La atención precoz es un derecho subjetivo de los niños con trastornos del desarrollo o con riesgo de sufrirlos, hasta los seis años o hasta que las necesidades de atención sean cubiertas por otros servicios (Decreto 261/2003, de 21 de octubre, modificado por el Decreto 45/2014, de 1 de abril). **El 14,3 % de los niños menores de seis años son atendidos por el CDIAP, con un nivel de cobertura que aumenta año tras año.**

Sin embargo, esta institución ha constatado que muchos niños que reciben el alta del CDIAP a los cuatro años no disponen de un servicio público que atienda específicamente sus necesidades. La atención que reciben en el ámbito escolar no siempre es equiparable ni sustituye al tratamiento que proporciona el CDIAP.

En 2024 había 2.914 niños en lista de espera, con un tiempo medio de espera para acceder al servicio de 39,5 días. Estas cifras son ligeramente más positivas que las de los años anteriores.

Aparte de los adolescentes, la primera infancia también tiende a participar menos en el ocio educativo, tanto en las actividades extraescolares deportivas y no deportivas como en las actividades de ocio de verano.

En el caso de las actividades educativas notificadas a la Dirección General de Juventud, la ratio de participantes por cada 100 niños se sitúa en el 62,6 % entre los niños de tres a cinco años, mientras que entre los niños de menos de tres años es del 2,2 %.

En el caso de las escuelas de música, la participación aumenta con la edad hasta los ocho años. Mientras que los niños de ocho años tienen tasas de escolarización del 7,4 ‰, esta tasa es del 3,9 ‰ entre los niños de cuatro años.

La falta de autonomía y de madurez de la primera infancia a veces sirve de pretexto para privar a los niños menores de seis años de los derechos que les corresponden.

Es habitual pensar que en las primeras edades debe ser la familia quien se ocupe de atender las necesidades del niño, más que en otras edades, y también que hay oportunidades y recursos que deben ser accesibles solo para determinadas edades, como si no se pudieran adaptar a las necesidades y la madurez de los niños más pequeños.

Estos argumentos pueden verse a menudo, por ejemplo, en relación con el derecho a la escucha o el derecho a la educación afectiva y sexual, en los que no se fomenta el acceso a esta educación con los contenidos adecuados para la etapa correspondiente.

La primera infancia es una etapa vital que dispone de pocos instrumentos de escucha efectiva.

El hecho de que los niños más pequeños no puedan hacer razonamientos complejos no significa que no tengan capacidad de expresar opiniones y estados de ánimo, y que no deban ponerse en marcha mecanismos de escucha activa para tener en cuenta sus opiniones.

La falta de escolarización universal antes de los tres años y la baja participación en actividades de ocio dificultan esta escucha y también la detección de situaciones de posible desprotección.

Los consejos de participación territorial de niños, por ejemplo, no tienen participantes menores de seis años. La observación general número 7 del Comité de los Derechos del Niño (2005), sobre la realización de los derechos del niño en la primera infancia, recuerda que los niños pequeños también tienen derecho a expresar su opinión libremente en todos los asuntos que les afectan y que sea tenida en cuenta.

5.4. Falta de escucha como forma de incapacitación de la infancia (antes de los doce años)

La ley reconoce el derecho de todos los niños, también de los más pequeños, a ser escuchados, aunque refuerza este derecho a partir de los doce años.

La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (CDN) y el resto del ordenamiento jurídico reconocen el derecho de los niños o adolescentes a manifestar sus opiniones en los asuntos que puedan afectarles y, especialmente, el derecho a ser escuchados en cualquier procedimiento judicial o administrativo que les afecte. Este derecho también es una obligación de los poderes públicos, que en todo momento deben garantizarlo como un elemento indispensable para determinar el interés superior del niño (art. 3 de la CDN) y deben asegurar el máximo respeto y disfrute de sus derechos.

La LDOIA garantiza el derecho a la escucha en cualquier caso a los adolescentes a partir de los doce años, pero también, de forma indeterminada, a los niños menores de esta edad, siempre en función de sus habilidades y capacidades evolutivas.

El deber de escucha, independientemente de la edad, refuerza la concepción del niño como sujeto de derechos y le otorga capacidad para influir en las decisiones que le afectan.

En cambio, la falta de escucha a menudo se fundamenta en una concepción del niño como sujeto que no tiene suficiente madurez ni conocimiento para comprender la información y tener formada una opinión fundamentada que deba ser tenida en cuenta, lo que invalida su criterio y limita su capacidad de actuar y de incidir en su vida.

El derecho de escucha debe interpretarse en sentido amplio y garantista, de modo que, siempre que sea posible, el niño debe ser escuchado. La regla general debe ser la escucha, y cualquier excepción debe estar debidamente motivada. **Los poderes públicos 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.**

La falta de escucha es especialmente prevalente entre los menores de doce años, y más aún entre los niños más pequeños.

Las formas de ejercer la escucha deben adecuarse a las necesidades de los niños y adolescentes, en función de la edad. **El derecho a ser escuchado debe ir más allá de la expresión verbal de la voluntad y las opiniones del niño y del hecho de que se tengan en cuenta.** La escucha debe entenderse en un sentido mucho más amplio, teniendo en cuenta las necesidades y las demandas verbales y no verbales de los niños, así como los signos físicos o psíquicos que estos niños puedan presentar en cualquier situación.

En Cataluña, los niños y adolescentes siguen sufriendo carencias importantes en el derecho a ser escuchados en los ámbitos de su vida cotidiana, como en el escolar, el de la protección o el judicial, entre otros. Si bien las normas reconocen formalmente (aunque con insuficiencias) la obligación de escuchar al niño, especialmente a partir de los doce años, los servicios que atienden a los niños no siempre han interiorizado la necesidad de garantizar este derecho.

En el ámbito de la protección, por ejemplo, los niños no siempre pueden expresar su opinión ante las medidas de protección adoptadas, y con frecuencia su opinión no se tiene en cuenta en caso de recursos institucionalizados.

En el ámbito escolar, la institución del Síndic de Greuges observa cómo decisiones que afectan a los niños de manera especialmente intensa, como las relativas a la escolarización o a la gestión de conflictos entre iguales o entre profesorado y alumnado, a veces se adoptan sin haber escuchado ni tenido en cuenta la opinión del niño afectado.

En el ámbito del ocio, la participación de los niños y adolescentes en la programación de actividades es claramente insuficiente.

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

5.5. Inferiorización de la infancia a partir del criterio de madurez

La capacidad de agencia es la facultad que tiene una persona para tomar decisiones propias, actuar de manera autónoma e influir en los aspectos que le afectan.

Esta capacidad, que va más allá de la escucha, depende, entre otros aspectos, del grado de autonomía a la hora de actuar y decidir por uno mismo, del grado de responsabilidad que se tiene sobre los efectos de las propias acciones o de la conciencia y la voluntad de ejercer esa capacidad. La agencia se desarrolla a lo largo de la vida, en parte por factores psicológicos vinculados al desarrollo y la madurez personales, pero también por factores socioculturales vinculados a contextos institucionales que lo hagan posible y que fomenten la participación.

Nuestro ordenamiento jurídico otorga a los progenitores la responsabilidad primordial de garantizar la crianza del niño, y les delega buena parte de la capacidad de agencia a la hora de decidir los aspectos que afectan a sus hijos.

Para determinar la capacidad de agencia de los niños, el ordenamiento jurídico combina el criterio biológico (o cronológico) y el criterio de madurez.

El criterio biológico o cronológico se basa en la edad del niño como criterio objetivo y fácil de determinar, y establece la edad mínima para ciertas acciones. El criterio de madurez, en cambio, se basa en la capacidad de razonamiento del niño, independientemente de su edad, y se utiliza en ámbitos como el consentimiento médico, la participación en decisiones judiciales o el derecho a ser escuchado.

El Código Civil de Cataluña (art. 211-5) establece que la capacidad de obrar de un menor no emancipado se valora teniendo en cuenta tanto la edad como su capacidad natural o madurez, de modo que no basta con tener una edad determinada, sino que también se debe valorar si el niño entiende y asume las consecuencias de sus actos.

El criterio de madurez se puede utilizar como una forma de protección de los niños, para adecuar las actuaciones a sus necesidades evolutivas, pero también como una forma de desempoderamiento de la infancia.

El criterio de madurez a menudo se utiliza para decidir si un niño está preparado para hacer determinadas actividades o para asumir determinadas responsabilidades. Con este criterio, por tanto, suele justificarse la necesidad de privar al niño de determinadas experiencias o de limitar su capacidad de actuación, con el argumento de su interés superior, porque todavía no tiene las condiciones necesarias para aprovechar esta capacidad o ejercerla adecuadamente.

A diferencia del criterio biológico, que habilita al niño a partir de una edad para asumir una determinada capacidad de actuación, el criterio de madurez es indeterminado y requiere una interpretación sobre esta capacidad en cada niño en particular. **Esta interpretación queda en manos de la valoración que haga el adulto responsable del niño en cada contexto concreto (familiar, escolar, de ocio, etc.), como parte inherente al ejercicio de esta responsabilidad (parental, docente, etc.).**

Si bien el criterio de madurez puede ser una garantía, la indeterminación sobre su aplicación lleva asociados algunos riesgos que conviene destacar:

Por un lado, **no hay garantías de que la interpretación que haga el adulto responsable esté realmente condicionada a las características y necesidades reales del niño, y no a factores intrínsecos del adulto.** Se puede dar este último caso cuando la interpretación del criterio de madurez para determinar la capacidad de actuación del niño está relacionada fundamentalmente con factores como la trayectoria vital previa y la educación recibida por parte del adulto, su posicionamiento ideológico o estilo de socialización, así como sus necesidades organizativas o de conciliación del momento, por ejemplo.

Por otro lado, **el criterio de madurez puede utilizarse de manera restrictiva para limitar el desarrollo del niño**. Por ejemplo, cuando se utiliza como justificación para restringir derechos y oportunidades que deberían estar al alcance de los niños, como el derecho a ser escuchado, en lugar de adaptarse a las necesidades individuales de cada niño. Con este pretexto, se puede retrasar el acceso del niño a experiencias enriquecedoras para su desarrollo. A la vez, esta limitación de la capacidad de actuación se puede fundamentar en unas expectativas bajas sobre lo que un determinado niño es capaz de hacer, que pueden afectar a la propia autopercepción del niño sobre sus capacidades reales.

La indeterminación del criterio de madurez también puede favorecer determinadas características personales que no están necesariamente relacionadas con la madurez, como la obediencia o el orden, penalizando otras, como la introversión, determinadas dificultades idiomáticas y de comunicación o formas de comportamiento más heterodoxas o convencionales.

El criterio de madurez puede generar desigualdades entre los niños en el acceso a las oportunidades de desarrollo, y también injusticias en la aplicación, en el sentido de que puede tender a aplicarse de manera más restrictiva en niños con necesidades educativas especiales, socialmente vulnerables o culturalmente diferentes.

Los niños socialmente vulnerables, por ejemplo, pueden ser considerados menos maduros por falta de determinadas experiencias o recursos, y los niños de origen inmigrado pueden ser considerados menos capaces de reproducir valores y normas diferentes a los de la cultura hegemónica de la sociedad de acogida, aunque en realidad tienen la misma capacidad de comprensión, decisión y adaptación.

Con el criterio de madurez, se tiende a restringir especialmente la capacidad de participación política de los niños, y la legislación no siempre lo impide.

Aunque la LDOIA prevé la creación de consejos de participación territorial de niños y adolescentes (art. 27.1), más de la mitad de los municipios de más de 3.000 habitantes (51,1 %) no dispone de un consejo de participación territorial de infancia para garantizar su participación política, y una cuarta parte de los consejos tienen un nivel de dinamización baja (25,4 %) y no cuentan con un reglamento que regule su funcionamiento.

A pesar de que la LODE reconoce el derecho de huelga o de no asistir a clase como resultado del derecho de reunión del alumnado a partir de 3.º de ESO sin necesidad de consentimiento de los progenitores, el reglamento que desarrolla este derecho, el Decreto 102/2010, obliga a disponer de la autorización de los progenitores para que la ausencia no sea considerada como falta.

Aunque la LOE también prevé que el alumnado de primaria puede participar en el consejo escolar del centro en los términos que establezcan las administraciones educativas, **el Decreto 102/2010 prevé que los representantes del alumnado se escojan a partir del**

primer curso de educación secundaria obligatoria (art. 27.4), pero no abre la puerta a garantizar también la participación del alumnado de primaria. Debe mencionarse, además, que en los consejos escolares la representación del alumnado se encuentra generalmente en minoría en relación con el conjunto de miembros representantes de la dirección, el profesorado y las familias.

La LOE también prevé la posibilidad de crear asociaciones de estudiantes, como forma de participación en el funcionamiento de los centros, pero la LEC limita esta posibilidad al alumnado a partir de 1.º de ESO, y no la amplía a primaria.

Con carácter general, los niños y adolescentes tienen limitaciones para constituir asociaciones sin la asistencia de adultos o de representantes legales, o para ser miembros de los órganos de representación antes de la mayoría de edad. Si bien pueden trabajar y formar parte de sindicatos, no pueden ser representantes de trabajadores.

Tampoco tienen derecho al sufragio activo y pasivo, a presentarse a elecciones o votar, ni pueden formar parte de partidos políticos.

El criterio biológico (o cronológico) también conlleva el riesgo de no adecuar las actuaciones a las necesidades evolutivas de los niños y adolescentes.

La mayoría de edad habilita a la persona para llevar a cabo actuaciones que no podía hacer durante la minoría de edad y le otorga la capacidad plena de obrar. Sin embargo, el desarrollo de las personas no finaliza a los dieciocho años.

5.6. Asincronías en la capacidad de agencia de los niños en función del criterio biológico (o cronológico)

Para los niños y adolescentes, el criterio biológico (o cronológico) presenta cuatro edades de referencia, a partir de las cuales se produce un salto cualitativo en la facultad legal para llevar a cabo actos con efectos jurídicos y participar en la toma de decisiones.

La edad se computa desde el nacimiento de la persona, momento en que se la considera como tal (art. 29 del Código Civil) y a partir del cual adquiere una determinada capacidad jurídica y se convierte en sujeto de derechos. A medida que una persona alcanza una determinada edad, se le reconocen más capacidades para actuar con validez legal, ya sea con el apoyo de otros o de forma autónoma. El legislador parte de la idea de que, con el paso de los años –y especialmente con la llegada a la mayoría de edad–, la persona adquiere la capacidad suficiente para responsabilizarse de sus actos en los diferentes ámbitos de la vida.

Una primera edad de referencia es la de los doce años, a partir de la cual la legislación reconoce de manera más formal y reforzada el derecho de los niños y adolescentes a

ser escuchados. Aunque este derecho se reconoce a todos los niños, a partir de esta edad los adolescentes tienen más garantías para expresar sus opiniones en cualquier procedimiento judicial o administrativo que les afecte, así como en el ámbito familiar, escolar y social. También tienen derecho a ser informados sobre estos aspectos.

Así, por ejemplo, en el ámbito de la protección, los adolescentes de doce años tienen derecho a recibir la notificación de la resolución de desamparo, a dar su consentimiento para formalizar un acogimiento familiar o a recibir información y ser escuchados en las diferentes fases del sistema de protección. En el ámbito de la salud, tienen derecho a ser escuchados en las decisiones que afectan a su salud, como el consentimiento en las prácticas de modificación genital. En el ámbito de la participación política, tienen derecho a participar en el consejo escolar de centro o a constituir asociaciones de estudiantes (a partir de 1.º de ESO). Y en el ámbito de la justicia, tienen derecho a ser escuchados en los procedimientos civiles de familia.

Una segunda edad de referencia es la de los catorce años, a partir de la cual se reconoce la responsabilidad de los adolescentes por sus actos, especialmente en el ámbito penal. La responsabilidad penal supone tener la capacidad mental para comprender y gestionar las consecuencias de los propios actos. Los adolescentes pueden ser procesados por delitos cometidos a partir de esta edad, aunque las medidas aplicadas son distintas de las de los adultos, con un enfoque más rehabilitador y educativo.

Además, los catorce años es la edad en la que los adolescentes pueden dar su consentimiento para el tratamiento de sus propios datos, de acuerdo con la normativa de protección de datos, pueden decidir constituir una asociación o no asistir a clase en caso de huelga de estudiantes (a partir de 3.º de ESO) y pueden entrar solos en discotecas de juventud o viajar solos, entre otras cosas.

Una tercera edad de referencia es la de los dieciséis años, que es la edad en la que los adolescentes pueden emanciparse con autorización judicial o de los progenitores y adquirir una parte importante de derechos que son propios de la mayoría de edad. A partir de esta edad, pueden dejar de estudiar y ponerse a trabajar legalmente (con ciertas limitaciones), administrar los bienes adquiridos con el propio trabajo, ejercer el derecho de huelga o de libertad sindical, conducir motocicletas, acceder a los apoyos necesarios para preparar su transición a la vida adulta, dar su consentimiento sexual libre o contraer matrimonio (en caso de adolescentes emancipados), entre otros.

Esta también es una edad en la que los adolescentes deben dar su consentimiento para determinados actos que les afectan, a veces sin requerir el consentimiento de los progenitores. En el ámbito de la salud, por ejemplo, a partir de los dieciséis años es necesario requerir el consentimiento informado de los adolescentes para los tratamientos médicos, generalmente sin necesidad del consentimiento de los progenitores, como sucede en el caso de la interrupción voluntaria del embarazo o de los procesos de hormonación. También es necesario requerir su consentimiento informado para decidir quién les acompaña en los actos médicos. En esta edad, por

ejemplo, los adolescentes trans pueden cambiarse legalmente el nombre y el sexo registral.

En otros ámbitos, también es necesario el consentimiento de los progenitores (o una autorización judicial), por ejemplo, para emanciparse.

Por último, **la cuarta edad de referencia es la de los dieciocho años,** edad en la que se pierde la condición de menor y se alcanza la capacidad jurídica plena correspondiente a la mayoría de edad.

El ordenamiento jurídico presenta desajustes o incongruencias en relación con lo que la legislación permite, prohíbe y fomenta en las diferentes edades y ámbitos de la vida de los niños y adolescentes.

Algunas de las más significativas son:

- **La asincronía entre la edad de responsabilidad de los propios actos y la edad en que es necesaria la autorización de los progenitores para llevarlos a cabo.** Resulta contradictorio que a los catorce años un adolescente sea responsable de sus actos, pero no tenga autonomía para llevar a cabo la mayoría de actuaciones que le afectan hasta los dieciséis años, y necesite el consentimiento de sus representantes legales, que son los que tienen la responsabilidad primordial sobre el desarrollo de los niños y adolescentes. Esto supone que a los niños se les hace responsables penalmente de sus actos sin reconocer plenamente su capacidad de tomar decisiones de forma autónoma en la mayoría de los aspectos de su vida cotidiana.

- **La asincronía entre la edad de contribución activa a la sociedad y la edad de participación política plena.** Resulta contradictorio que los adolescentes de dieciséis años tengan edad para emanciparse y trabajar, pero no la tengan para votar en unas elecciones, formar parte de un partido político o ser representantes de los trabajadores hasta los dieciocho. A través del trabajo y del pago de impuestos, las personas contribuyen al funcionamiento de la sociedad y a la financiación del Estado y de las políticas públicas, que gestionan los gobiernos escogidos por sufragio.

- **La asincronía entre la edad de escolarización postobligatoria y la edad de participación en la elección escolar.** Resulta contradictorio que los adolescentes puedan abandonar los estudios a los dieciséis años, cuando finaliza la edad de escolarización obligatoria, pero no puedan participar directamente en el procedimiento de admisión en las diferentes enseñanzas y presentar ellos mismos la solicitud de preinscripción hasta los dieciocho años (o los diecisiete, si cumplen la mayoría de edad ese mismo año). El proceso de preinscripción y matrícula recae en los progenitores o tutores legales y no en el alumnado, porque se considera una actuación que forma parte del ámbito de la patria potestad, y la capacidad de decisión del alumnado sobre el centro elegido o sobre los estudios postobligatorios que quieren cursar queda supeditada a la medida en que los escuchen sus progenitores o tutores legales.

La asincronía en la edad de tomar decisiones de manera autónoma con o sin autorización de los progenitores. Resulta contradictorio que a los dieciséis años no se requiera el consentimiento parental para determinadas actividades y sí para otras, aunque el impacto para la vida de los adolescentes sea menor. Por ejemplo, para la interrupción voluntaria del embarazo o para los tratamientos médicos, a partir de los dieciséis años no es necesario informar ni obtener el consentimiento de los progenitores. Tampoco es necesario para hacerse tatuajes, micropigmentaciones o piercings. A partir de esta edad también tienen el consentimiento sexual libre, y se pueden someter a procesos de hormonación para cambiar de sexo sin consentimiento de los progenitores, aunque sí con información previa. En cambio, a partir de los dieciséis años, aunque a los adolescentes se les reconoce la madurez y la capacidad suficientes para tomar decisiones trascendentes con un impacto sobre su salud, no tienen reconocida la madurez suficiente para poder presentar una solicitud de preinscripción escolar o para poder constituir una asociación sin un adulto, por citar algunos ejemplos. También tienen limitaciones en la capacidad de decisión sin autorización de los progenitores sobre la gestión del propio patrimonio o sobre la capacidad de contratar, como abrir una cuenta bancaria o firmar un contrato laboral.

La asincronía entre la edad en la que se permite el acceso a la pornografía, la edad de consentimiento para el uso de los datos personales y la edad con limitaciones en el uso de dispositivos electrónicos. A partir de los catorce años, un adolescente tiene la capacidad reconocida de ejercer su derecho de autodeterminación informativa sin el consentimiento de los progenitores, así como de acceder y utilizar las redes sociales. Sin embargo, no se ha establecido una edad para acceder a dispositivos móviles de uso individual ni se ha regulado la obligación de prever un sistema de control parental. Solo en el caso del ámbito escolar se imponen limitaciones en el uso del móvil hasta la ESO (dieciséis años). Los niños tienen prohibido el acceso a la pornografía hasta los dieciocho años, por ejemplo, pero la mayoría accede a estos contenidos antes de esta edad a través de los dispositivos móviles.

6. Recomendaciones

6.1. Establecimiento de la primera mayoría de edad a los dieciséis años

Es necesario encontrar un equilibrio adecuado entre la protección de los niños y el reconocimiento progresivo de su autonomía personal, así como entre la edad en la que los adolescentes se consideran responsables de sus actos y la edad en la que se considera que tienen la madurez suficiente para tomar decisiones sobre aspectos que les afectan sin la supervisión de adultos. Los dieciséis años representan un nivel de madurez en el que muchos adolescentes tienen ya la capacidad de entender las consecuencias de sus actos y de tomar decisiones informadas sobre su vida personal y social. En esta línea, además de garantizar el derecho a la emancipación o al trabajo, la síndica recomienda:

- **Garantizar el derecho al sufragio universal activo y pasivo a partir de los dieciséis años.**
- **Garantizar el derecho de los adolescentes a partir de los dieciséis años a formar parte de partidos políticos, a poder constituir asociaciones, etc.**
- **Establecer el derecho de autodeterminación informativa y el derecho de acceso a las redes sociales a los dieciséis años.**
- **Garantizar el derecho de los adolescentes de dieciséis años o más a presentar solicitudes de admisión al sistema educativo.**
- **Ampliar la capacidad de los adolescentes de decidir sobre la administración de sus bienes y de firmar contratos sin representación de sus tutores legales.**

6.2. Obligatoriedad de la escolarización y universalización de las oportunidades hasta los dieciocho años

La escolarización obligatoria de los seis a los dieciséis años y la universalización de la educación infantil de segundo ciclo hacen que el acceso a la educación sea universal de los tres a los quince años. El cambio que supuso aumentar la escolarización obligatoria de los catorce a los dieciséis años con la Ley orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo (LOGSE), junto con la apuesta por crear oferta de formación profesional, han permitido combatir el abandono escolar prematuro de manera efectiva, pues en las dos últimas décadas se ha reducido de manera significativa. Algunos países, como Portugal, han logrado reducirlo aún más ampliando la escolarización obligatoria hasta los dieciocho años. En esta línea, la síndica recomienda:

- **Alargar la edad de escolarización obligatoria hasta los dieciocho años o hasta la finalización de los estudios secundarios postobligatorios, si ocurre antes.**
- **Continuar incrementando la oferta de formación profesional hasta conseguir cubrir toda la demanda para los ciclos formativos de grado medio** y ampliar la oferta de

programas de nuevas oportunidades. Además, reforzar los servicios de orientación en los centros de secundaria para garantizar la continuidad de los itinerarios formativos de los jóvenes con más dificultades.

- **Garantizar la universalización de la escolarización en I2 mediante el incremento de la oferta y el despliegue de políticas de accesibilidad económica, como la gratuidad, para asegurar que todos los niños puedan acceder a ella.** Si no se puede garantizar la provisión universal real, se recomienda discriminar positivamente al alumnado socialmente desfavorecido en el acceso a la gratuidad en I2, ya que tiene más dificultades para asumir el coste de la escolarización si no está en la oferta gratuita. Esto puede hacerse ampliando los criterios de renta más allá de la RGC, incrementando la reserva de plazas para alumnado con necesidades educativas específicas por razones socioeconómicas en I0 e I1, garantizando la gratuidad en I0 e I1 del alumnado vulnerable, etc.

- **Adoptar medidas que promuevan la universalización del ocio educativo, como, por ejemplo, convocar ayudas para fomentar el acceso de los niños y adolescentes a actividades de ocio educativo en igualdad de oportunidades.** Así se cumplen los artículos 50.3 y 202 de la LEC, que establecen que el Departamento de Educación, por razones de oportunidad social, de equidad o de no discriminación por razones económicas, debe dar ayudas y otorgar becas para actividades extraescolares, si procede, a través de la transformación de las mochilas escolares, y ampliar la cobertura de la subvención que actualmente otorga el Departamento de Derechos Sociales e Inclusión para las ayudas de las entidades de educación en el ocio.

6.3. Tratamiento específico de la infancia en la formulación de políticas

Es necesario reconocer que los niños y adolescentes tienen necesidades, derechos y capacidades diferentes de las personas adultas, que deben ser considerados de manera específica y prioritaria cuando se diseñan, se implementan y se evalúan políticas.

En esta línea, la síndica recomienda:

- **Establecer por norma los mínimos esenciales para garantizar el derecho de los niños a un nivel de vida adecuado, determinar la renta de suficiencia económica que necesita una familia para garantizar estos mínimos y crear una prestación específica condicionada por la renta para garantizar que las familias con niños que no tienen los ingresos suficientes para llegar a estos mínimos puedan hacerlo (si procede, como complemento de la RGC, modificando la ley que la regula).**

- **Modificar la Orden SLT/102/2015, de 21 de abril, por la que se establecen los plazos de referencia para la accesibilidad a las prestaciones sanitarias que son a cargo del Servicio Catalán de la Salud, del Departamento de Salud, a** fin de establecer que la condición de niño sea un criterio de priorización en el acceso a las prestaciones sanitarias que tienen establecido un plazo de referencia y estudiar la conveniencia de establecer plazos máximos garantizados para los niños en los procedimientos que más afectan a su salud.

- **Regular las garantías de los niños de familias que han perdido su vivienda habitual o que corren el riesgo de perderla.** Esto incluye considerar la presencia de niños en un núcleo familiar como un supuesto de emergencia social si hay riesgo de exclusión residencial, determinar qué condiciones residenciales son adecuadas para los niños, excluir las pensiones o los centros de acogida temporal como solución para atender las situaciones de emergencia social de familias con niños a cargo y garantizar la adjudicación inmediata de viviendas de emergencia social que garanticen condiciones residenciales adecuadas para los niños.

- **Establecer un protocolo de actuación en caso de desahucio de familias con niños u otras personas vulnerables a cargo. Este protocolo debe definir criterios de intervención antes, durante y después del desahucio,** como la búsqueda de una alternativa residencial en el entorno para impedir que la pérdida de vivienda suponga también un cambio de centro escolar; las garantías de que las condiciones residenciales sean adecuadas para el desarrollo de los niños, evitando recurrir a pensiones o centros de acogida temporal, o el uso de procedimientos adecuados que tengan en cuenta las necesidades de los niños cuando se requiera judicialmente la intervención de cuerpos policiales, entre otros.

- **Regular las garantías específicas de los niños en el régimen sancionador en el procedimiento administrativo,** como la proporcionalidad y la graduación de la sanción en función de la edad, la no responsabilidad por debajo de los catorce o dieciséis años (especialmente en el caso de sanciones económicas) y el deber de aplicar medidas sancionadoras de carácter educativo alternativas a las sanciones pecuniarias.

6.4. Cobertura de las necesidades a lo largo del ciclo de vida, con especial atención a la primera infancia y la adolescencia

Las políticas de infancia tienden a dejar de lado las necesidades específicas de la primera infancia y la adolescencia o a ofrecer una cobertura insuficiente en estas etapas. El diseño de estas políticas no siempre presta atención a las necesidades de los niños y adolescentes a lo largo de todo el ciclo vital o, si lo hace, en ocasiones no establece diferencias en función de la edad, obviando que las necesidades de los niños no son uniformes a lo largo de este ciclo.

En esta línea, la síndica recomienda:

- **Desarrollar políticas de transferencia de renta para el apoyo a la crianza para las familias con niños a cargo que cubran todo el ciclo vital del niño,** más allá de la prestación que se da actualmente en el momento del nacimiento.

- **Garantizar servicios de acompañamiento familiar y de atención de las necesidades de los adolescentes en situación de riesgo, para evitar que deban ser atendidos por el sistema de protección.**

- **Reforzar la prevención y establecer un procedimiento más garantista en las declaraciones de desamparo para evitarlas si no son necesarias.**

- **Evitar la institucionalización de los niños tutelados menores de seis años y reducirla en el caso de los adolescentes.** Para hacerlo, es necesario promover un modelo que diversifique las posibles respuestas e intervenciones y que incorpore nuevas metodologías, como el *family group conference* o conferencia de grupos familiares.

- **Mejorar la cobertura y la intensidad del tratamiento en los CSMIJ, especialmente entre los adolescentes, incrementando las dotaciones de profesionales de la salud mental.**

- **Garantizar la atención de los niños en los CDIAP hasta los seis años y la continuidad asistencial del tratamiento en los CSMIJ a partir de esta edad.**

- **Garantizar la atención específica de las necesidades médicas de los adolescentes más allá de la edad hasta la cual está prevista la atención pediátrica (quince años) y alargarla hasta los diecisiete años.**

- **Continuar con el despliegue de los servicios de intervención socioeducativa e incrementar su cobertura territorial para garantizar la atención de los niños y adolescentes en situación de riesgo, también en la primera infancia y la adolescencia.**

- **Diseñar un plan de promoción de la participación de los adolescentes y jóvenes en el ocio educativo,** teniendo en cuenta sus necesidades e intereses en la programación de la oferta; favorecer el asociacionismo juvenil; desplegar políticas de promoción del acceso al ocio educativo entre la población joven, e identificar factores clave que ayuden a atraer y fidelizar a los adolescentes a la oferta y a favorecer su participación.

- **Establecer importes diferenciados en las políticas de transferencia de renta (mochilas escolares, complemento de la RGC, CAPI, etc.) en función de la edad, teniendo presente que los gastos asociados a cada etapa evolutiva son diferentes.**

- **Adecuar los protocolos de actuación ante la detección de violencias en el ámbito escolar o del ocio a las necesidades de los niños y adolescentes y a las características de este fenómeno en las diferentes edades.**

- **Adaptar el lenguaje y los formatos de los programas dirigidos a la infancia en función de la edad de los destinatarios**.

6.5. Garantía del derecho a la escucha, también antes de los doce años

El derecho a la escucha los de niños y adolescentes está establecido en nuestro ordenamiento jurídico como principio fundamental, estrechamente ligado al ejercicio del resto de los derechos de la infancia. Sin embargo, no siempre se dispone de las garantías necesarias para hacerlo efectivo, especialmente antes de los doce años.

En esta línea, la síndica recomienda:

- **Promover una participación más activa de los niños y adolescentes y adoptar las medidas necesarias para eliminar los obstáculos que dificultan su derecho a ser escuchados en todas las decisiones que les afecten, teniendo en cuenta la observación general número 12 del Comité de los Derechos del Niño (derecho a ser escuchado).**

- **Proporcionar la máxima preparación de los profesionales que trabajan con menores para que se pueda hacer efectiva una escucha real del niño o adolescente, tanto de forma directa como indirecta, y adecuada a sus características.**

- **Regular las garantías de información en los procedimientos y actos que afecten a los niños, asegurándose de que conozcan estos procedimientos y los resultados, y también cómo se han tenido en cuenta sus opiniones en la toma de decisiones. En caso contrario, explicar de forma motivada por qué sus opiniones no se han tenido en cuenta o solo se han tenido en cuenta parcialmente.**

- **Establecer garantías de escucha en todas las decisiones escolares, tanto en la escolarización (firma del niño en la solicitud) como en los procedimientos sancionadores o en los conflictos escolares.**

- **En el caso de procesos judiciales de separación o divorcio, facilitar a los niños y adolescentes la información sobre las posibles decisiones judiciales que se pueden adoptar y sus consecuencias, y garantizarles el derecho a ser escuchados y a expresar sus opiniones libremente y que estas se tengan en cuenta.**

- **Garantizar por ley procedimientos de queja y vías de recurso, así como la posibilidad de dirigirse a un defensor de sus derechos. Este derecho debe estar especialmente protegido en situaciones de vulnerabilidad, como en el caso de los niños y adolescentes dentro del sistema de protección, y debe garantizarse en condiciones de seguridad y confort para ellos, sin la intervención de los centros o de los acogedores.**

- **Fomentar la divulgación de los derechos de los niños, para que sean conocidos tanto por la población general como por los propios niños y adolescentes, considerados sujetos activos.**

SÍNDICA

LA DEFENSORA
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