



INFANCIAS VULNERABLES

ararteko

Herriaren Defendatzalea
Defensoría del Pueblo

www.ararteko.net

INFANCIAS VULNERABLES

Informe extraordinario de la institución del Ararteko al Parlamento Vasco



Esta obra está bajo una licencia Attribution 3.0 Unported de Creative Commons



Para ver una copia de la licencia,

- visite: <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/es/>

- o envíe una carta a: Creative Commons, 171 Second Street, Suite 300, San Francisco, California 94105, USA.

Este informe está disponible en el sitio web Ararteko

<http://www.ararteko.net>

Otras publicaciones de la institución del Ararteko, consultar:

<http://argitalpen.ararteko.net>

Autoría:

Institución del Ararteko.

Redacción del informe base:

Fermín Barceló, Itziar Barrenkua, Iratxe Lasuen.

Participantes en la elaboración y edición del informe:

Iñigo Lamarca, Julia Hernández, Faustino López de Foronda, Valentín Martínez-Acha, Inmaculada de Miguel, Fermín Barceló, Itziar Barrenkua, Iratxe Lasuen, Jaione Aguirre, María Luisa Aguirreche, Teresa Llantada, Rafa Sáinz de Rozas, Amaia Pagola, Sonia Francisco, Soraya Tellaetxe, Irantzu Coto, Nieves Oca.

© ARARTEKO

Impresión: Gráficas Santamaría, S.A.

Fotocomposición e ilustración de cubierta: EPS comunicación • www.eps-grupo.com

Papel ecológico.

ISBN: 978-84-89776-47-0

D.L.: VI 231-2011



INFANCIAS VULNERABLES





ÍNDICE



ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS	11
PRESENTACIÓN	19
INTRODUCCIÓN - VISIÓN GLOBAL DEL INFORME	25
1. Un informe síntesis	27
2. Con sus riesgos y limitaciones	29
3. Con una estructura muy definida	30
4. Y con un número de recomendaciones limitado	31
1. CARACTERIZACIÓN DE LA INFANCIA E INFANCIAS VULNERABLES. DATOS GLOBALES	33
1.1. Infancia e infancias vulnerables	35
1.2. Datos generales de la población infantil de la CAPV	37
2. MARCO NORMATIVO Y COMPETENCIAL	43
2.1. Los derechos de los niños, niñas y adolescentes	45
2.2. Normativa internacional y, en especial, la Convención de los Derechos del Niño	46
2.3. Marco normativo interno y competencial	52
3. SECTORES O SITUACIONES DE ESPECIAL VULNERABILIDAD	59
3.1. Menores en situación de riesgo y desamparo	61
3.2. Menores extrajeros no acompañados	95
3.3. Menores infractores	158
3.4. Alumnado con necesidades educativas especiales	183
3.5. Alumnado socialmente desfavorecido	203

3.6. Alumnado gitano	221
3.7. Alumnado de familias temporeras	239
3.8. Alumnado inmigrante	278
3.9. Salud mental infanto-juvenil	302
3.10. Menores con consumos problemáticos de drogas	321
3.11. Acoso escolar	335
3.12. Menores de orientación homosexual (lesbianas y gays) o bisexual, y de identidad transgénero o transexual	368
3.13. Otras situaciones de especial vulnerabilidad	374
4. DIAGNÓSTICO. PROBLEMAS COMUNES	381
5. RECOMENDACIONES DEL ARARTEKO	397
A) Recomendaciones de carácter global, válidas para todos o muchos de los sectores analizados	400
B) Recomendaciones específicas en relación con los sistemas de protección	407
C) Recomendaciones específicas en relación con el sistema de justicia juvenil ..	415
D) Recomendaciones específicas sobre el sistema educativo	418
1. En relación con la respuesta a las necesidades educativas especiales y específicas	418
2. En relación con la convivencia escolar	421
3. En relación con la defensa y protección de la diversidad sexual y de los menores <i>lgtb</i>	424
E) Recomendaciones sobre el sistema sanitario	425
F) Recomendación final sobre las necesidades de seguimiento	427
6. FUENTES DE INFORMACIÓN (Fuentes escritas utilizadas y/o citadas en este informe)	429



ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

Tabla 1.1.	Evolución de la población menor de edad en la CAPV (1995-2010)	38
Tabla 1.2.	Evolución de la población menor de edad por Territorios Históricos (1991-2010).....	39
Gráfico 1.1.	Evolución del porcentaje de menores sobre el total de población (1991-2010).....	39
Tabla 1.3.	Datos de población en la CAPV en 2009 (por territorios, sexo y mayoría o minoría de edad).....	40
Gráfico 1.2.	Distribución de la población menor de 18 años de la CAPV por Territorios Históricos en 2010.....	40
Tabla 1.4.	Datos de la población menor de 18 años por edades, sexo y Territorio Histórico en 2009.....	41
Tabla 3.1.1.	Población atendida al amparo de los expedientes abiertos en 1995, 2001 y 2009.....	72
Tabla 3.1.2.	Medidas protectoras en la CAPV por territorios y años.....	73
Tabla 3.1.3.	Modalidades en el ámbito de las medidas protectoras de separación familiar en la CAPV en 1995, 2001 y 2009.....	75
Tabla 3.1.4.	Evolución de los acogimientos residenciales en la CAPV (1995-2009)....	76
Tabla 3.1.5.	Evolución de los acogimientos familiares en la CAPV (1995-2009).....	76
Gráfico 3.1.1.	Evolución de solicitudes de adopciones nacionales e internacionales presentadas en la CAPV (1995, 2001, 2009).....	77
Tabla 3.1.6.	La red de recursos residenciales en la CAPV en 2009. Red general y red específica para menores extranjeros no acompañados.....	78
Tabla 3.1.7.	Red de servicios residenciales de Álava a excepción de los centros destinados exclusiva o mayoritariamente a menores extranjeros no acompañados (2009) (sólo en la versión digital).....	79

Tabla 3.1.8.	Red de servicios residenciales de Bizkaia a excepción de los centros destinados exclusiva o mayoritariamente a menores extranjeros no acompañados (2009) (sólo en la versión digital).....	80
Tabla 3.1.9.	Red de servicios residenciales de Gipuzkoa a excepción de los centros destinados exclusiva o mayoritariamente a menores extranjeros no acompañados (2009) (sólo en la versión digital)	81
Tabla 3.1.10.	Capacidad de los recursos residenciales en 1995 y 2009.....	84
Tabla 3.1.11.	Titularidad de los servicios residenciales de atención en 1995.....	86
Tabla 3.1.12.	Modelo de gestión de los servicios residenciales de atención en 2009..	86
Tabla 3.2.1.	Evolución de menores extranjeros no acompañados en la CAPV (2005- 2009), por territorios históricos	109
Gráfico 3.2.1.	Evolución del número de menores “nuevos” acogidos cada año en la CAPV (2005-2009)	110
Gráfico 3.2.2.	Evolución del número total de menores acogidos a lo largo del año en la CAPV (2005-2009).....	111
Gráfico 3.2.3.	Evolución del número de menores acogidos a 31 de diciembre en la CAPV (2003-2009)	111
Gráfico 3.2.4.	Evolución de menores extranjeros no acompañados acogidos en Álava (1997-2009).....	112
Gráfico 3.2.5.	Evolución del número de menores nuevos acogidos en Bizkaia (1996-2009).....	112
Gráfico 3.2.6.	Evolución del número de menores acogidos a 31 de diciembre en Gipuzkoa (2003-2009).....	113
Tabla 3.2.2.	Regularización administrativa de los menores acogidos en Álava (2003-2009)	114
Tabla 3.2.3.	Regularización administrativa de los menores acogidos en Bizkaia (2000-2009)	115
Tabla 3.2.4.	Regularización administrativa de los menores acogidos en Gipuzkoa (2003-2009)	115
Tabla 3.2.5.	Evolución de la red de recursos residenciales destinados exclusivamente o mayoritariamente a menores extranjeros no acompañados en la CAPV (2004-2009).....	117
Tabla 3.2.6.	Red de recursos residenciales destinados exclusivamente o mayoritariamente a menores extranjeros no acompañados en Álava a 31 de diciembre (2004 y 2009) (sólo en la versión digital).....	152
Tabla 3.2.7.	Red de recursos residenciales destinados exclusivamente o mayoritariamente a menores extranjeros no acompañados en Bizkaia (2004 y 2009) (sólo en la versión digital).....	152
Tabla 3.2.8.	Red de recursos residenciales destinados exclusivamente o mayoritariamente a menores extranjeros no acompañados en Gipuzkoa (2004 y 2009) (sólo en la versión digital).....	154

Tabla 3.3.1.	Tipos delictivos cometidos por menores de edad en el año 2008 distribuidos por Territorios Históricos.....	166
Tabla 3.3.2.	Evolución de las medidas judiciales impuestas en el período 1997-2009.....	168
Tabla 3.3.3.	Evolución de las medidas en medio abierto e internamientos (1997-2009).....	169
Gráfico 3.3.1.	Evolución de las medidas en medio abierto e internamiento (1997-2009).....	169
Tabla 3.3.4.	Medidas de internamiento cautelares y firmes en el período 2006-2009.....	171
Tabla 3.3.5.	Red de recursos residenciales para el cumplimiento de medidas de internamiento en 2009.....	173
Tabla 3.3.6.	Evolución de la red de servicios (1997-2009).....	176
Tabla 3.4.1.	Alumnado con necesidades educativas especiales en el curso 2007/2008 (por territorios y tipos de necesidad).....	194
Tabla 3.4.2.	Alumnado con necesidades educativas especiales en el curso 2008/2009 (por territorios y tipos de necesidad).....	195
Tabla 3.4.3.	Alumnado con necesidades educativas especiales en el curso 2009/2010 (por territorios y tipos de necesidad).....	195
Tabla 3.4.4.	Distribución del alumnado con necesidades educativas especiales en el curso 2007/2008 (por territorios, redes y etapas educativas).....	196
Tabla 3.4.5.	Distribución del alumnado con necesidades educativas especiales en el curso 2008/2009 (por territorios, redes y etapas educativas).....	196
Tabla 3.4.6.	Distribución del alumnado con necesidades educativas especiales en el curso 2009/2010 (por territorios, redes y etapas educativas).....	196
Tabla 3.4.7.	Personal de apoyo destinado a la respuesta a las necesidades educativas especiales en el curso 2008-2009.....	198
Tabla 3.5.1.	Programas de intervención educativa específica. Curso 2003-2004 y 2005-2006.....	213
Tabla 3.5.2.	Proyectos de intervención educativa específica. Comparativa curso 2006-2007 y 2007-2008.....	214
Tabla 3.5.3.	Proyectos de intervención educativa específica. Asignaciones, cursos 2008-2009 y 2009-2010.....	215
Tabla 3.5.4.	Proyectos de comunidades de aprendizaje. Cursos 2008-2009 y 2009-2010.....	216
Tabla 3.5.5.	Implantación del programa de acompañamiento escolar (PROA), cursos 2008-2009 y 2009-2010.....	217
Tabla 3.5.6.	Proyectos de diversificación curricular. Asignaciones, cursos 2008-2009 y 2009-2010.....	217
Tabla 3.6.1.	Situaciones con las que se encuentra la población gitana en la escolarización de sus hijas/os o hermanas/os.....	237

Tabla 3.7.1.	Datos de escolarización en la Rioja alavesa, por niveles educativos y sexo (año 2006).....	248
Tabla 3.7.2.	Datos sobre la población temporera “censada” en Álava en 2009.....	251
Tabla 3.7.3.	Escolarización por niveles educativos de la población temporera en La Rioja alavesa (año 2009).....	251
Tabla 3.7.4.	Datos sobre la no escolarización de menores pertenecientes a familias temporeras, según tramos de edad (Rioja Alavesa, 2009).....	251
Tabla 3.7.5.	Datos globales del censo de población temporera en La Rioja Alavesa (2000-2009)	254
Tabla 3.7.6.	Datos globales del censo de la población temporera en la cuadrilla de Salvatierra (2001-2009).....	255
Tabla 3.7.7.	Datos globales del censo de la población temporera en la montaña alavesa (campañas 2005-2009).....	255
Tabla 3.8.1.	Distribución del alumnado por territorios y redes escolares (cursos 2006-2007 y 2007-2008)	284
Tabla 3.8.2.	Distribución del alumnado por territorios y modelos lingüísticos (cursos 2006-2007 y 2007-2008)	285
Tabla 3.8.3.	Distribución del alumnado extranjero por territorios y redes escolares (a fecha 19-10-2004).....	286
Tabla 3.8.4.	Distribución del alumnado por territorios y modelos lingüísticos (a fecha 19-10-2004).....	286
Tabla 3.8.5.	Alumnado inmigrante, por país de origen, modelos lingüísticos y redes (curso 2006-2007).....	287
Tabla 3.8.6.	Distribución del alumnado inmigrante, por territorios y redes escolares, curso 2008-2009	289
Tabla 3.8.7.	Distribución del alumnado inmigrante, por territorios y modelos lingüísticos, curso 2008-2009.....	289
Gráfico 3.8.1.	Matrícula del alumnado inmigrante en Álava, por redes educativas y niveles de escolarización (entre 30/05/2007 y 30/05/2008).....	290
Gráfico 3.8.2.	Matrícula del alumnado extranjero en Álava, por redes educativas y modelos lingüísticos (entre 30/05/2007 y 30/05/2008)	290
Gráfico 3.8.3.	Matrícula del alumnado inmigrante en Bizkaia por redes educativas y niveles de escolarización (entre 30/05/2007 y 30/05/2008).....	291
Gráfico 3.8.4.	Matrícula del alumnado extranjero en Bizkaia por redes educativas y modelos lingüísticos (entre 30/05/2007 y 30/05/2008)	291
Gráfico 3.8.5.	Matrícula del alumnado inmigrante en Gipuzkoa por redes educativas y niveles de escolarización (entre 30/05/2007 y 30/05/2008)	292
Gráfico 3.8.6.	Matrícula del alumnado inmigrante en Gipuzkoa por redes educativas y modelos lingüísticos (entre 30/05/2007 y 30/05/2008).....	292
Gráfico 3.8.7.	Alumnado inmigrante escolarizado en la Comunidad Autónoma del País Vasco, entre 01/01/2009 y 31/12/2009, por territorios y redes	294

Gráfico 3.8.8.	Evolución del alumnado inmigrante escolarizado en la CAPV (1999-2010)	299
Tabla 3.9.1.	Datos sobre la atención a población menor de edad en las Unidades ambulatorias y comunitarias especializadas en salud mental (2008)...	303
Gráfico 1	del Informe <i>Drogas y Escuela VII</i> . Prevalencia de consumo de tabaco en escolares de la CAPV durante el último mes. 1996-2006 (en porcentajes)	324
Tabla 1	del Informe <i>Drogas y Escuela VII</i> . Frecuencia de consumo de tabaco en función del sexo. CAPV, 2006 (en porcentajes)	324
Tabla 2	del Informe <i>Drogas y Escuela VII</i> . Frecuencias de consumo de alcohol en el último mes.....	325
Gráfico 2	del Informe <i>Drogas y Escuela VII</i> . Consumo de drogas ilegales por parte del alumnado vasco de ESO, ESPO y FPGM. CAPV, 1996-2006 (en porcentajes)	326
Tabla 3	del Informe <i>Drogas y Escuela VII</i> . Prevalencia de consumo de cannabis en diferentes periodos de tiempo entre escolares de la CAPV en función del sexo, 2006 (en porcentajes).....	327
Tabla 3.3.	del Informe sobre convivencia. Porcentaje del alumnado que ha agredido o ha sufrido agresiones de los siguientes tipos por parte de sus compañeros o compañeras	350
Figura 3.11.	del Informe sobre convivencia. Porcentaje del alumnado que ha agredido o ha sufrido maltrato en diversas manifestaciones por parte de sus compañeros o compañeras.....	351
Tabla 23	del Informe sobre valores. Situaciones conflictivas en la escuela, comparando los resultados en 2º y 3er ciclo de Primaria (%)	351
Tabla 3.11.1.	Evolución del maltrato entre iguales en los últimos cursos (2006-2007 a 2008-2009), por territorios y redes. Casos registrados	353
Tabla 3.11.2.	Maltrato entre iguales en el curso 2008-2009. Casos registrados por la Inspección de Educación (por territorios, redes y niveles de escolarización)	353
Tabla 3.11.3.	Tipos de maltrato entre iguales y medidas adoptadas en el curso 2008-2009 (casos con intervención de la Inspección).....	354



PRESENTACIÓN



La atención a las personas menores de edad ha sido y sigue siendo una prioridad constante entre las líneas de actuación del Ararteko.

Los niños, las niñas, las personas adolescentes, por sus propias características, constituyen un sector de la población especialmente vulnerable. Todas las personas menores de edad y por el simple hecho de serlo. Sin embargo, dentro del conjunto de las personas menores de edad hay, a su vez, grupos o sectores en situaciones de especial riesgo respecto a sus derechos.

Durante estos años, la institución del Ararteko ha venido dedicando una atención prioritaria a estos sectores de niños, niñas y adolescentes en situaciones desfavorecidas o con necesidades especiales: menores en riesgo o desamparo, acogidos por los sistemas de protección; menores extranjeros no acompañados; adolescentes infractores; alumnado con necesidades educativas especiales o específicas, ligadas a discapacidad, a situación socioeconómica, a origen o etnia...; menores de orientación homosexual o de identidad transexual; menores con problemas de salud mental; adolescentes con consumos problemáticos de drogas; menores objeto de acoso escolar...

Todas esas problemáticas han sido objeto de estudios monográficos, de recomendaciones específicas, de foros de reflexión y participación ciudadana, de seguimientos anuales... y a cada una de ellas se les dedica un apartado específico en este informe.

También hemos podido llevar a cabo actuaciones respecto a otras situaciones de especial vulnerabilidad, aunque no con un carácter tan sistemático. Por ejemplo, respecto al maltrato a la infancia en situaciones de violencia de género, sobre los riesgos derivados del uso o abuso de las nuevas tecnologías, o sobre el tratamiento de los menores en los medios de comunicación... También estas problemáticas son abordadas en este informe, aunque con menor extensión.

Así pues, el informe que aquí se presenta trata de analizar de manera sintética determinadas situaciones que afectan de manera especial a la infancia, haciéndola más vulnerable en cuanto a sus derechos y su correcto desarrollo.

La diferencia fundamental respecto a los informes extraordinarios anteriores es que en éste pretendemos ofrecer una visión más sintética, menos exhaustiva de cada sector; una visión evolutiva. Queremos también analizar las relaciones que se dan entre las diferentes situaciones, los problemas que pueden ser comunes a muchas de ellas y, en consecuencia, ofrecer propuestas o nuevas recomendaciones que puedan servir para mejorar la situación de estas infancias vulnerables y, en última instancia, garantizar de modo más eficaz el cumplimiento real de sus derechos.

Ello exige mejoras específicas en los diferentes sistemas implicados en la atención a la infancia y adolescencia:

- en los sistemas de protección;
- en el sistema de justicia juvenil;
- en el sistema educativo;
- en el sistema de salud...

Y a cada uno de ellos dirigimos recomendaciones específicas.

Pero exige también una mayor colaboración o coordinación entre los diferentes sistemas: para mejorar, por ejemplo, la prevención, para mejorar la detección y atajar en sus inicios las situaciones de riesgo, para hacer más coherentes las diferentes intervenciones... En este sentido son muchos los departamentos y las administraciones directamente concernidas: la Administración local, la Administración territorial, la Administración autonómica, la Administración central...

Pero, junto a las implicaciones de las diferentes administraciones o instituciones, conviene recordar que la defensa de los derechos de la infancia corresponde al conjunto de la sociedad, a todos sus componentes, lo que exige un mayor conocimiento y sensibilización sobre las situaciones de especial vulnerabilidad. También a ello pretende contribuir este informe.

Quiero formular tres consideraciones finales:

- El informe que aquí se presenta ha sido elaborado íntegramente con recursos propios del Ararteko. En concreto, por el personal del Ararteko integrado en la Oficina de Atención a la Infancia y la Adolescencia, cuya creación, todavía reciente, es una muestra más de la prioridad que la institución del Ararteko ha dado y quiere seguir dando a este sector especialmente vulnerable de la población.
- El informe ofrece una determinada visión de la infancia, una visión sobre determinadas situaciones concretas en las que viven un número variable de chicos y chicas

de nuestra Comunidad. No es, pues, un informe global o diagnóstico sobre el conjunto de la infancia, sino un informe centrado en situaciones de especial vulnerabilidad. Más concretamente todavía, sobre determinadas situaciones de especial vulnerabilidad: aquellas en las que el Ararteko ha podido centrar su intervención. Pero esto no quiere decir que en otras situaciones no analizadas en este informe no existan también conculcaciones de derechos de personas menores de 18 años o aspectos necesitados de mejora.

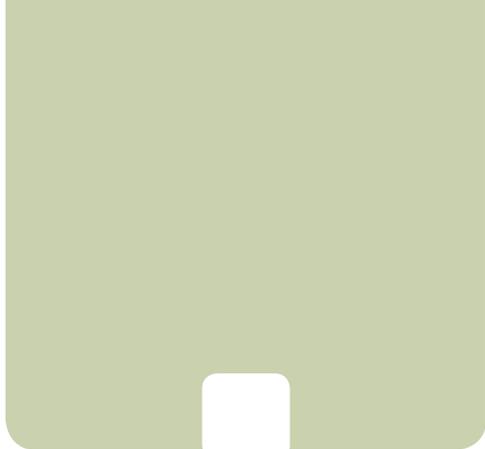
- El enfoque y esquema utilizado en este informe sigue –y en cierto modo, culmina– una línea de trabajo iniciada y mantenida por la institución del Ararteko durante muchos años (al menos, desde el año 1995). Una línea de trabajo que ha ido dando sus frutos, y podrá aún seguir dando más resultados, pero que, sin duda, deberá ser completada con otras líneas de actuación y de investigación a desarrollar en los próximos años desde la Oficina de Atención a la Infancia y Adolescencia de esta institución.

Para finalizar, quiero mostrar un agradecimiento profundo y muy especial a Fermín Barceló, una persona que ha sido un pilar fundamental en la institución del Ararteko, quien se jubiló en agosto del año pasado. Fermín asumió, desde su incorporación al Ararteko en abril de 1995, la responsabilidad del Área de Menores así como sobre otros cometidos de una gran importancia y relevancia para la institución. Eran de tal magnitud la valía, la capacidad de trabajo y la implicación con sus responsabilidades de Fermín que el Área del Menor adquirió, por su volumen de actividades, una entidad muy grande, y ello motivó la conversión del Área en la Oficina de la Infancia y la Adolescencia en octubre de 2009, que Fermín dirigió con maestría e ilusión de neoadolescente hasta su jubilación.

Este informe monográfico es hijo de Fermín Barceló. Suya fue la idea de su elaboración, y suya ha sido la mayor parte del arduo trabajo que ha supuesto su elaboración y redacción. Pese a que son varias las personas del Ararteko que han participado en su confección, justo es reconocer el ímprobo y excelente trabajo que ha realizado en el mismo Fermín Barceló, que ha seguido trabajando en él después de haber causado baja en la institución hasta culminar el cierre del informe. Quiero, por tanto, mostrarle mi enorme gratitud por su incansable y encomiable trabajo durante todos estos años de jornadas inacabables en el Ararteko, y en particular por habernos dejado a la hora de su marcha este extraordinario informe, que recoge, a modo de broche de oro, el fruto de la dedicación e implicación de Fermín para con los niños, niñas y adolescentes más vulnerables y por tanto más necesitados de políticas y actuaciones públicas eficaces y garantistas.

Iñigo Lamarca Iturbe
ARARTEKO

Febrero de 2011



INTRODUCCIÓN - VISIÓN GLOBAL DEL INFORME

1. Un informe síntesis

Este informe quiere ser una síntesis de otros muchos informes y seguimientos. Una síntesis, prácticamente, de todos los informes extraordinarios del Ararteko publicados hasta la fecha sobre la infancia, o con apartados específicos dedicados a ella, y de los seguimientos efectuados sobre cada uno de ellos año tras año.

Ello explica los temas, situaciones o problemáticas que aquí se abordan –temas que estructuran el capítulo tres, cuerpo central del informe–, y también el modo de abordarlos, destacando algunas informaciones que nos parecen claves y eludiendo o remitiéndonos a otras ya publicadas con anterioridad, sin necesidad de repetir las. En este sentido, si bien la edición escrita en ocasiones se remite a referencias que exigen cierta búsqueda, la edición en CD lo facilita en muchos casos mediante los oportunos links.

Así, como se puede comprobar en el propio índice, los temas abordados con cierta entidad han sido objeto de una serie de informes monográficos anteriores, o bien de un seguimiento especial del Ararteko:

- 1) Protección de menores en riesgo o desamparo:
Objeto del informe extraordinario *Atención a la infancia y adolescencia en situación de desprotección* en el que se efectuaron 42 recomendaciones, y de seguimientos anuales desde el año 1999 hasta el año 2009, con especial incidencia en ciertos servicios (centros u hogares de acogida; puntos de encuentro; programas de actuaciones en el ámbito local...).
- 2) Menores extranjeros no acompañados:
Objeto del informe extraordinario *Situación de los menores extranjeros no acompañados en la CAPV*, en el que efectuamos 36 recomendaciones, y de seguimientos anuales tanto antes de su publicación (desde el año 1998) como después de ella, con especial incidencia en la situación de los centros de acogida, procesos de tutela y documentación, programas de emancipación...
- 3) Adolescentes infractores:
Objeto del informe extraordinario *Intervención con menores infractores*, en el que efectuamos 46 recomendaciones, y de seguimientos anuales desde el año 1999, con especial atención en las medidas judiciales y su cumplimiento en centros de internamiento.
- 4) Necesidades educativas especiales asociadas a alguna discapacidad:
Objeto del informe extraordinario *La respuesta a las necesidades educativas especiales en la CAPV*, en el que se efectuaron 21 recomendaciones, y de seguimientos anuales desde el año 2002, con especial atención en el tema de las barreras arquitectónicas y la accesibilidad, abordado también en otro informe extraordinario del Ararteko (*Accesibilidad en edificios de uso público de la Comunidad Autónoma del País Vasco*, 2003).

- 5) Necesidades educativas de la población socialmente desfavorecida:
Objeto de estudio en el informe extraordinario sobre necesidades educativas especiales, anteriormente citado, en el que se efectuaron recomendaciones específicas sobre este sector, y de seguimientos anuales desde el año 2002.
- 6) Necesidades educativas específicas de la población gitana:
Objeto de seguimiento desde el año 2003, como ampliación del seguimiento del informe sobre necesidades educativas especiales.
- 7) Menores de familias temporeras:
Objeto del informe extraordinario *Situación de la población temporera en Álava*, en el que efectuamos 3 recomendaciones específicas sobre la escolarización y atención de este sector de la población, así como de seguimiento antes de la publicación del informe (desde el año 1995) y con posterioridad a su publicación (desde el año 2003).
- 8) Necesidades educativas específicas de la población inmigrante:
Objeto de seguimiento sistemático desde el año 2003, como ampliación del seguimiento del informe sobre necesidades educativas especiales.
- 9) Salud mental de la población infanto juvenil:
Objeto del informe sobre *Atención comunitaria de la enfermedad mental*, en el que, entre las 18 recomendaciones generales, se efectuó una específica en materia de infancia, y de seguimientos anuales, especialmente respecto a los centros de día terapéutico-educativos. Tema abordado también reiteradamente al analizar o efectuar seguimientos sobre determinados sectores de la población en situaciones de especial vulnerabilidad (desprotección, infractores, menores extranjeros no acompañados...).
- 10) Adolescentes con consumos problemáticos de drogas:
Objeto del informe recién publicado sobre *El papel de las instituciones vascas respecto a los consumos de drogas de la adolescencia*, en el que efectuamos 23 recomendaciones.
- 11) Menores víctimas de acoso escolar:
Objeto del informe sobre *Convivencia y conflictos en los centros educativos*, en el que efectuamos 28 recomendaciones, motivo de seguimiento sistemático desde el año 2007 y de varios foros de participación ciudadana.
- 12) Menores de orientación homosexual (lesbianas y gays) o bisexual, o con identidad de género transexual o transgénero:
Objeto del Foro de reflexión y participación ciudadana sobre la situación de los adolescentes y jóvenes lesbianas, gays, transexuales y bisexuales, celebrado en 2008. Asimismo, se abordó la cuestión en el *Informe sobre transmisión de valores a menores*.

13) Otras situaciones o sectores de especial vulnerabilidad:

Abordamos ahí, aunque sea con menor profundidad, situaciones sobre las que se han llevado a cabo otras actuaciones de oficio o de queja, si bien no se han plasmado hasta la fecha en un informe extraordinario específico. En concreto:

- Las situaciones de pobreza que afectan a menores.
- Las situaciones de abuso sexual.
- Menores víctimas de diferentes formas de violencia.
- El tratamiento de la imagen de los menores en los medios de comunicación.
- La utilización de las nuevas tecnologías de la información y comunicación.

Así, de un modo sintético, se vuelven a tratar aquí la casi totalidad de los temas estudiados en los informes extraordinarios del Ararteko sobre la infancia, salvo el informe sobre *La transmisión de valores a menores*, publicado en 2009 y que exigiría un tratamiento especial.

2. Con sus riesgos y limitaciones

- En ocasiones, cuando hemos estudiado en profundidad una situación de especial vulnerabilidad, el trabajo del Ararteko ha consistido en recabar y hacer visibles informaciones y datos que apenas se conocían (sirvan como ejemplo el informe sobre temporeros o el informe sobre menores extranjeros no acompañados, realidades que hasta ese momento permanecían semiocultas).

En este caso, sin embargo, la situación es, en cierto modo, la contraria: el volumen de información disponible es tal, que el principal riesgo del informe consiste precisamente en perderse en el bosque de los datos sin fijarse o destacar aquellos árboles–problemas que consideramos fundamentales, al menos desde nuestra perspectiva.

Hemos preferido, por ello, sacrificar en este caso la extensión, la profundidad, la exhaustividad propia de informes monográficos anteriores, en aras de una mayor claridad y concisión, e incluso, tal vez, un mayor valor divulgativo.

- Algo parecido podemos señalar respecto a las fuentes utilizadas.

Básicamente, nos hemos limitado a las fuentes disponibles en la propia institución: estudios e informes del propio Ararteko, expedientes de oficio, peticiones de información y seguimiento, expedientes de queja, visitas a centros y recursos, reuniones con responsables de los servicios, entrevistas y grupos de discusión con menores, reuniones con asociaciones y agentes sociales, talleres de trabajo con otras defensorías...

Lógicamente, hemos tenido en cuenta también otros informes, estudios o fuentes de datos, especialmente aquellos trabajos publicados por las administra-

ciones responsables (planes, memorias, evaluaciones...) o en los que el ámbito de estudio ha sido la CAPV o alguno de sus territorios, pero más como elementos de contraste o complementarios de nuestros propios datos, que como fuentes primarias.

De ahí que en el capítulo 6, sobre Fuentes de información, sólo hayamos incluido aquellas fuentes escritas realmente utilizadas, citadas o que hemos considerado de especial interés.

3. Con una estructura muy definida

Una estructura que, por una parte, queda reflejada en el índice de capítulos y subcapítulos, y por otra, en los apartados o bloques de información considerados en cada uno de los "temas" o sectores de población del capítulo 3. Así:

- 1) Como se puede ver, en el índice de capítulos del informe, tras esta introducción se ofrece:
 - Un primer capítulo dedicado a la caracterización de la infancia y, dentro de ella, a lo que en este informe hemos venido a llamar como "infancias vulnerables" o situaciones de especial vulnerabilidad.
 - Un segundo capítulo –voluntariamente corto– dedicado a presentar, aunque sea de modo elemental, el marco jurídico y competencial en el que se desarrolla la atención a la infancia.
 - Un tercer capítulo –con mucho, el más amplio–, que, como ya hemos dicho, constituye el cuerpo central del informe y en el que se da entidad propia a cada una de las 13 situaciones o sectores señalados más arriba.
 - Un cuarto capítulo, en el que se intenta efectuar un diagnóstico o valoración más global, destacando algunos problemas "comunes", que se repiten y condicionan la atención a todos o a muchos de los sectores analizados.
 - El capítulo 5 de recomendaciones del Ararteko, sobre el que haremos alguna observación más adelante.
 - El último capítulo (cap. 6: Fuentes de información) debe considerarse como complementario a la parte sustantiva del informe.
- 2) Y en lo que respecta a la estructura interna de cada uno de los 13 apartados o temas abordados en el capítulo 3, ésta, con ligeras variantes, sigue en casi todos los casos el siguiente esquema básico:

- Caracterización del sector. (Primera aproximación al tema o sector que se aborda)
- Los antecedentes. (Pasos o actuaciones anteriores)
- Los problemas fundamentales. (Desde la perspectiva del Ararteko)
- Las propuestas de mejora. (Recomendaciones ya efectuadas)
- Los seguimientos del Ararteko.
- Datos esenciales - indicadores.
- Luces y sombras en la respuesta institucional.
- La visión de las quejas. (Tendencias, algún ejemplo significativo)
- La visión de los propios menores.
- Evolución. Elementos más destacables (a modo de síntesis o conclusión).
- Nuevas recomendaciones.

No todos los epígrafes se utilizan en todos los casos. En ocasiones se unifican varios o se salta uno de ellos, pero el esquema básico se mantiene y sirve para estructurar la información. En dos de los subcapítulos (Infractores y, sobre todo, Menores extranjeros no acompañados, por sus especiales características) se ha dedicado un apartado específico a resumir el marco normativo.

4. Y con un número de recomendaciones limitado

Como se ha señalado al inicio, partíamos de un volumen de recomendaciones ya efectuadas en informes anteriores enormemente amplio: 42 en el informe sobre protección; 36 en el informe sobre menores extranjeros no acompañados; 46 en el de adolescentes infractores; etc. En total, 200 recomendaciones en materia de infancia y sobre los sectores o problemáticas aquí analizadas, y eso, contando solamente las efectuadas en los correspondientes informes extraordinarios; no otras recomendaciones generales.

Algunas de esas recomendaciones, como es natural, se han ido cumpliendo con el tiempo, por lo que no es necesario mantenerlas. Otras muchas, sin embargo, siguen sin ser aplicadas o –lo que es más frecuente– lo han sido parcialmente, por lo cual pueden seguir manteniendo su vigencia, plena o parcial.

En cualquier caso, se trata de recomendaciones ya efectuadas con anterioridad y, por tanto, conocidas por los agentes sociales y responsables públicos, sin necesidad de repetir las aquí. Solamente cuando la situación que se quería mejorar con una o varias de nuestras recomendaciones, a nuestro juicio, no sólo no ha mejorado sino que ha empeorado, o la hace ahora aún más necesaria que entonces, la hemos reformulado aquí o hemos insistido sobre ella.

Por lo demás, hemos procurado que las recomendaciones efectuadas en este informe sean “nuevas,” adaptadas a las situaciones más recientes, no demasiadas, centradas en aquellos problemas que consideramos más determinantes, y, muchas o algunas de ellas, de carácter transversal (es decir, aplicables a todas o muchas de las situaciones o sectores estudiados).

Esto último queda reflejado en cierto modo en el propio esquema utilizado para ordenarlas. Así, las ocho primeras recomendaciones son presentadas bajo el título de “Recomendaciones de carácter global, válidas para todos o muchos de los sectores analizados”:

- Reforzar y extender la conciencia social sobre los derechos de la infancia.
- Poner en práctica el derecho a participar, a ser oído.
- Apoyar a las familias para el correcto desarrollo de sus funciones respecto a sus miembros menores de edad.
- Clarificar mejor las responsabilidades institucionales y el papel del Tercer sector en la atención a la infancia.
- Liderazgo institucional en la creación y defensa de los recursos necesarios.
- Evaluación sistemática y pública de los resultados obtenidos.
- Mejorar la coordinación entre diferentes servicios y profesionales como medio eficaz para garantizar una mayor coherencia en las intervenciones con menores.
- Compaginar políticas compensatorias con medidas contra la segregación o estigmatización.

A partir de ese momento, las recomendaciones tienen un carácter más específico y, en ciertos casos, suponen la concreción y aplicación de recomendaciones anteriores a un determinado ámbito o sistema. Así, efectuamos:

- Doce recomendaciones en relación a los sistemas de protección, encaminadas a mejorar la atención que se ofrece en nuestra Comunidad a los/las menores en situaciones de riesgo o desamparo, tanto autóctonos como extranjeros (menores extranjeros no acompañados).
- Siete recomendaciones en relación con el sistema de justicia juvenil (Recomendaciones 21 a 27).
- Diecisiete recomendaciones sobre el sistema educativo, relativas a la respuesta a las necesidades educativas especiales y específicas (Recomendaciones 28 a 35), a la mejora de la convivencia escolar (Recomendaciones 36 a 41) y a la protección y garantía de sus derechos de los menores de orientación homosexual o de identidad transexual (42 a 44).
- Cinco recomendaciones para la mejora de la atención a la infancia por parte del sistema sanitario (Recomendaciones 45 a 49).
- Nuestras propuestas de mejora terminan con una recomendación final sobre la necesidad de seguimiento de las diferentes situaciones de vulnerabilidad y su evolución.

CARACTERIZACIÓN DE LA INFANCIA E INFANCIAS VULNERABLES. DATOS GLOBALES

1.1. Infancia e infancias vulnerables

En materia de derechos, cuando, por economía del lenguaje, se habla de “la infancia” nos estamos refiriendo, en realidad, a todas las personas menores de 18 años.

Porque es cada una de estas personas menores de edad la que es sujeto de los derechos que la legislación nacional e internacional le otorga por el simple hecho de su minoría de edad. No es “la infancia”, en abstracto, quien es sujeto de derechos sino cada uno de los niños, niñas y adolescentes.

En otros campos, como la Psicología o la Pedagogía, el concepto de infancia suele tener una acepción más restringida, limitada a determinadas edades de ese tramo de edad que va desde los cero hasta los 18 años. En este informe, como es natural por su enfoque y características, el objeto de análisis será siempre la infancia en su sentido más amplio: todas las personas menores de edad, hasta los 18 años.

Así pues, si lo aplicamos a la población actual de la CAPV, estamos hablando de unas 330.000 personas (330.594 según las últimas estimaciones intercensales hechas públicas por el INE). Lo que constituye, aproximadamente, el 15,5% del total de la población de nuestra Comunidad.

Desde la perspectiva de garantía de derechos que corresponde a una institución como el Ararteko, todas las personas menores de edad, por el simple hecho de serlo, tienen la consideración de “vulnerables”. Todas: las 330.594 según las últimas estimaciones provisionales cuando escribimos esto.

Pero también es cierto que dentro del conjunto de las personas menores, hay algunas que, por circunstancias o razones muy diversas, viven en situaciones de especial riesgo o vulnerabilidad: por no disponer de un apoyo o atención adecuada de su familia y encontrarse en situaciones de grave riesgo o desamparo; por ser objeto de maltrato o de acoso; por sufrir graves problemas de salud mental; por tener una orientación sexual (homosexual o bisexual) o diferente a la mayoritaria o sentir una identidad transgénero o transexual; por practicar determinadas conductas que ponen en riesgo su salud o la de otras personas; por tener una serie de necesidades educativas especiales o específicas que hacen más difícil el pleno ejercicio de su derecho a la educación...

Este informe se centra de manera específica en ese tipo de situaciones, situaciones que afectan de manera directa a una parte significativa de la población menor de edad, mayor o menor según los casos, y que ponen en riesgo el ejercicio de sus derechos.

Creemos que todos los temas o situaciones aquí analizadas responden a esa característica común: son todas situaciones de especial riesgo o vulnerabilidad. Pero sabemos que en nuestra Comunidad existen otras situaciones de riesgo que merecerían también ser analizadas en profundidad y que, sin embargo, no lo serán en este informe o solamente serán tratadas de pasada: la situación de los menores víctimas del terrorismo, por ejemplo, o

víctimas de la violencia de género, o enfermos de sida, o víctimas de abusos sexuales, o que viven en la pobreza, o que tienen a su padre o a su madre en prisión, etc. El listado de estas situaciones, sin duda, podría ser muy amplio.

Si aquí hemos seleccionado unas situaciones y no otras es, principalmente, porque es sobre ellas sobre las que hemos investigado a lo largo de estos años desde el Ararteko con una especial dedicación y, consiguientemente, es en estos temas donde disponemos de una mayor información y podemos sentirnos más seguros. Se trata, principalmente, de las situaciones de riesgo de:

- Niños, niñas y adolescentes acogidos o tutelados por las instituciones de protección.
- Menores de otros países que han migrado hasta aquí sin sus familias.
- Adolescentes infractores, que han cometido delitos y son objeto de medidas judiciales.
- Hijos e hijas de familias de trabajadores temporeros que se desplazan de unos lugares a otros para realizar tareas agrícolas.
- Niños, niñas y adolescentes de orientación homosexual (lesbianas y gays) o bisexual, o con identidad transexual o transgénero.
- Niños, niñas y adolescentes con graves enfermedades mentales.
- Alumnos y alumnas con necesidades educativas especiales o específicas derivadas de su discapacidad, de su origen o de su pertenencia a un medio social desfavorecido.
- Menores que son sujetos activos o pasivos de maltrato o violencia.
- Adolescentes con consumos problemáticos de drogas...

El informe –en su capítulo 3, el más extenso y que constituye su cuerpo central– aborda cada una de esas situaciones de manera diferenciada, destacando problemas, apuntando tendencias, proponiendo posibles mejoras... También aborda otras situaciones de riesgo, aunque con menor profundidad: determinados usos de las nuevas tecnologías, o las situaciones de conflicto o de violencia intrafamiliar que afectan a menores...

Este modo de abordar la cuestión, sector por sector o situación por situación, presenta, sin embargo, una serie de limitaciones o de riesgos que conviene no olvidar.

Uno de ellos es, precisamente, que puede inducir a pensar que nos hallamos ante situaciones inconexas, ante diferentes grupos de menores sin ninguna relación entre sí. Pero no es así. En muchos casos, la misma niña o el mismo adolescente que hoy encontramos en un centro de acogida, o que vemos desescolarizado o fracasando en la escuela, lo encontramos mañana en un centro de internamiento, o la podemos encontrar de nuevo, dentro de un tiempo, en otra situación de especial riesgo. Lo cual pone de manifiesto que en nuestra sociedad todavía existen auténticos circuitos o itinerarios de exclusión, ligados muchos de ellos a la inexistencia, falta de competencia o simplemente fracaso de la familia como elemento esencial de soporte y apoyo al crecimiento y necesidades del menor.

Desde ese punto de vista, debemos insistir en la importancia de lograr una coherencia y continuidad en los itinerarios o intervenciones educativas, sean cuales sean los servicios, profesionales o instituciones implicados en ellos (servicios sociales, servicios de educación, servicios de salud, servicios de justicia, servicios policiales...).

Tanto el capítulo 4 (de diagnóstico y valoración global) como el capítulo de recomendaciones (al menos en buena parte de ellas) pretende “romper” o superar esa visión estanca y considerar a la infancia especialmente vulnerable en su globalidad.

Porque, como fácilmente se puede comprender, no es lo mismo que un niño, una niña o un adolescente sufra una única situación de riesgo, a que acumule en su persona a lo largo de su vida toda una serie de riesgos que se suceden o se suman uno tras otro, como sucede con demasiada frecuencia.

1.2. Datos generales de la población infantil de la CAPV

Como ya se ha dicho, el sujeto de derechos es cada menor, cada niño, niña o adolescente. Y un derecho será conculcado, independientemente de que ello afecte a una sola persona menor o a miles de ellas. Desde esa perspectiva, los datos cuantitativos tienen un valor relativo; pero tampoco son despreciables. No exige iguales medios dar respuesta a un sector vulnerable o a una situación de especial vulnerabilidad que afecta a 80 menores o que afecte a 800.

Este informe tiene una dimensión más cualitativa que cuantitativa pero, como se verá en los diferentes capítulos, también ha recurrido a los datos cuantitativos, al menos cuando se disponía de ellos y se consideraban mínimamente fiables y adecuados para valorar la realidad, e incluso para destacar algunos aspectos o evoluciones.

Prácticamente todos los datos en él manejados van del año 1995 (año de elaboración de nuestro primer informe extraordinario sobre menores, el dedicado al sistema de protección), hasta el último año, 2010.

Por ello, nos ha parecido conveniente ofrecer aquí una serie de datos de carácter global que serán los que utilicemos como marco de referencia para todo el informe: para contextualizar los datos particulares de cada sector; para poder calcular tasas de incidencia; para obtener porcentajes o datos relativos (no absolutos), que permitan y faciliten las comparaciones entre diferentes años o diferentes territorios...

Estos datos, de carácter global, los hemos resumido en las siguientes cuatro tablas y los dos gráficos que las acompañan.

Así, en primer lugar, podemos ver los datos de evolución de la población (tanto mayor como menor de edad) en el período considerado (1995-2010):

Tabla 1.1. Evolución de la población menor de edad en la CAPV (1995-2010)

	Total población CAPV	Total <18 años CAPV	% población <18 años sobre total población CAPV
1995	2.084.996	384.416	18,4%
1996	2.078.931	366.106	17,6%
1997	2.075.028	350.501	16,9%
1998	2.072.017	337.388	16,3%
1999	2.069.723	326.240	15,8%
2000	2.070.279	318.108	15,4%
2001	2.076.441	312.306	15%
2002	2.082.258	308.797	14,8%
2003	2.087.972	307.242	14,7%
2004	2.094.909	308.060	14,7%
2005	2.103.441	309.248	14,7%
2006	2.113.052	311.539	14,7%
2007	2.124.235	315.130	14,8%
2008	2.138.739	320.756	15%
2009	2.136.061	324.817	15,2%
2010	2.138.590	330.594	15,5%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Años 1995 al 2001: Estimaciones Intercensales de Población. Años 2002 al 2010: Estimaciones de la Población Actual tomando como base el Censo 2001. Datos a 1 de enero. Elaboración propia.

Como se puede apreciar, el peso de la población menor de edad en el conjunto de nuestra Comunidad ha descendido significativamente durante ese período: ha pasado de ser el 18,4% del total de población (casi un menor por cada cinco personas) a constituir el 15,5%, tres puntos porcentuales menos. El descenso de población menor de edad (de 384.000 a poco más de 300.000) se dio especialmente en los primeros años, y a partir del 2004 se aprecia un repunte, aunque sea tímido. Esto, naturalmente, ha tenido consecuencias, por ejemplo, en las necesidades de escolarización.

Las tendencias, como se puede ver tanto en la tabla como en el gráfico siguiente, son bastante similares en todos los territorios, aunque también se puedan apreciar algunas pequeñas diferencias.

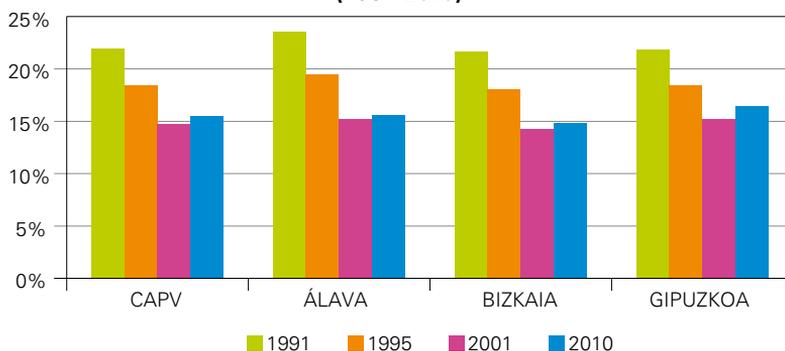
Tabla 1.2. Evolución de la población menor de edad por Territorios Históricos (1991-2010)

		Total población	Población <18 años	% menores sobre total población de referencia
CAPV	1991	2.104.041	462.113	21,9%
	1995	2.084.996	384.416	18,4%
	2001	2.082.587	307.840	14,7%
	2010	2.138.590	330.594 ¹	15,5%
ÁLAVA	1991	272.447	64.050	23,5%
	1995	275.801	54.041 ²	19,5%
	2001	286.387	43.750	15,2%
	2010	310.562	48.299	15,6%
BIZKAIA	1991	1.155.106	250.003	21,6%
	1995	1.138.873	206.969 ²	18,1%
	2001	1.122.637	161.349	14,3%
	2010	1.136.859	168.703	14,8%
GIPUZKOA	1991	676.488	148.060	21,8%
	1995	670.322	123.401 ²	18,4%
	2001	673.563	102.741	15,2%
	2010	691.169	113.594	16,4%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Años 1991 y 2001: Censo de Población y Viviendas. Datos a 1 de marzo y 1 de noviembre, respectivamente. Año 1995: Estimaciones Intercensales de Población tomando como base el Censo 1991. Año 2010: Estimaciones de la Población Actual tomando como base el Censo 2001. Datos a 1 de enero. Elaboración propia.

¹ Los datos correspondientes al 2010 han sido tomados de la página del INE en agosto de dicho año y pueden estar sujetos a posteriores depuraciones.

² No se dispone de información detallada anual de la distribución de la población por Territorios Históricos hasta el 1 de enero de 2002, a excepción de los Censos de Población (1991, 2001). Para el año 1995, partiendo de los datos reales de población menor de 18 años en toda la CAPV, se ha realizado una estimación de la distribución de dicha población en cada Territorio Histórico a partir de los porcentajes de distribución de la población de 0 a 19 años por Territorios Históricos en el año 1995 (Álava 14,058%, Bizkaia 53,84 % y Gipuzkoa 32,101%). Eso explica la pequeña variación en el total.

Gráfico 1.1. Evolución del porcentaje de menores sobre el total de población (1991-2010)


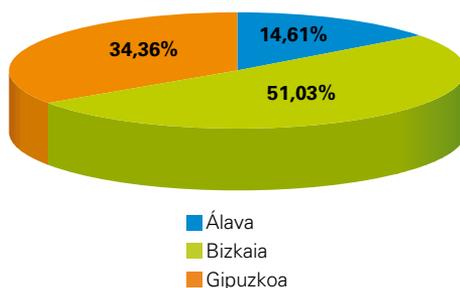
En cuanto a los datos globales más actualizados, recogemos aquí los correspondientes a los dos últimos años (2009 y 2010).

**Tabla 1.3. Datos de población en la CAPV en 2009
(por territorios, sexo y mayoría o minoría de edad)**

	CAPV	ÁLAVA	BIZKAIA	GIPUZKOA
Total población	2.136.061	307.656	1.136.654	691.751
Población <18 años	324.817	47.074	166.123	111.620
Mujeres <18 años	157.977	23.018	80.839	54.120
Varones <18 años	166.840	24.056	85.284	57.500
% menores sobre total población	15,2%	15,3%	14,6%	16,1%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Estimaciones de la Población Actual tomando como base el Censo 2001. Datos a 1 de enero de 2009. Elaboración propia.

**Gráfico 1.2. Distribución de la población menor de 18 años de la CAPV
por Territorios Históricos en 2010**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Estimaciones de la Población Actual tomando como base el Censo 2001. Datos a 1 de enero de 2010. Elaboración propia.

Finalmente recogemos una tabla muy desglosada (con datos por cada tramo de edad, sexo y territorio) pero que puede resultar muy útil para calcular tasas de intervención o de incidencia en una parte de la población infantil (como pueden ser los menores infractores, de 14 a 17 años).

Tabla 1.4. Datos de la población menor de 18 años por edades, sexo y Territorio Histórico en 2009

	CAPV			ÁLAVA			BIZKAIA			GIPUZKOA		
	M	H	Total	M	H	Total	M	H	Total	M	H	Total
0 años	9.789	10.402	20.191	1.426	1.517	2.943	4.926	5.234	10.160	3.437	3.651	7.088
1 año	9.795	10.377	20.172	1.401	1.480	2.881	5.021	5.327	10.348	3.373	3.570	6.943
2 años	9.438	9.994	19.432	1.321	1.392	2.713	4.843	5.134	9.977	3.274	3.468	6.742
3 años	9.444	9.980	19.424	1.332	1.402	2.734	4.845	5.118	9.963	3.267	3.460	6.727
4 años	9.415	9.940	19.355	1.341	1.407	2.748	4.826	5.092	9.918	3.248	3.441	6.689
5 años	9.658	10.222	19.880	1.384	1.458	2.842	4.946	5.228	10.174	3.328	3.565	6.864
6 años	9.056	9.597	18.653	1.304	1.383	2.687	4.629	4.895	9.524	3.123	3.319	6.442
7 años	9.022	9.535	18.554	1.353	1.357	2.710	4.600	4.893	9.493	3.069	3.282	6.351
8 años	8.810	9.337	18.147	1.331	1.405	2.736	4.443	4.754	9.197	3.036	3.178	6.214
9 años	8.735	9.045	17.780	1.308	1.265	2.573	4.409	4.656	9.065	3.018	3.124	6.142
10 años	8.233	8.796	17.029	1.229	1.261	2.490	4.115	4.488	8.603	2.889	3.047	5.936
11 años	8.214	8.665	16.879	1.218	1.255	2.473	4.209	4.353	8.562	2.787	3.057	5.844
12 años	8.038	8.495	16.533	1.166	1.278	2.444	4.096	4.260	8.356	2.776	2.957	5.733
13 años	7.983	8.423	16.406	1.149	1.216	2.365	4.087	4.259	8.346	2.747	2.948	5.695
14 años	7.966	8.400	16.366	1.130	1.219	2.349	4.171	4.310	8.481	2.665	2.871	5.536
15 años	7.973	8.439	16.412	1.204	1.236	2.440	4.081	4.361	8.442	2.688	2.842	5.530
16 años	8.110	8.512	16.622	1.187	1.222	2.409	4.214	4.450	8.664	2.709	2.840	5.549
17 años	8.298	8.684	16.982	1.234	1.303	2.537	4.378	4.472	8.850	2.686	2.909	5.595
Total	157.977	166.840	324.817	23.018	24.056	47.074	80.839	85.284	166.123	54.120	57.500	111.620

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Estimaciones de la Población Actual tomando como base el Censo 2001. Datos a 1 de enero de 2009. Elaboración propia.

En todo caso, como ya hemos dicho, nuestro interés en este informe no es especialmente cuantitativo.

MARCO NORMATIVO Y COMPETENCIAL

2.1. Los derechos de los niños, niñas y adolescentes

El objeto de este capítulo es tratar el marco normativo y competencial, los derechos que corresponden a la infancia y adolescencia, las leyes más importantes que les afectan y las administraciones que tienen competencia y responsabilidad en su bienestar.

El reconocimiento de derechos a la infancia y adolescencia es reciente. Su consideración como personas sujetos de derechos ha sido posterior aunque paralela al reconocimiento de los derechos humanos por parte del derecho internacional humanitario y a su protección en los ordenamientos jurídicos estatales. La infancia y adolescencia presenta, además, una característica importante: se trata de personas en desarrollo, sin haber alcanzado una autonomía plena, lo que da lugar a obligaciones a las personas adultas, a los poderes públicos y a la sociedad en general.

La mayor atención a las necesidades y situación de la infancia y adolescencia ha tenido también un reflejo en el aumento del presupuesto público dirigido a su bienestar, se han elaborado instrumentos como son los planes de actuación, se han puesto en marcha observatorios, y hay una gran diversidad de medidas que inciden en su situación.

El presente informe se refiere a un sector de la infancia, el que está en situación de especial vulnerabilidad. La normativa que le afecta es la que se dirige a la infancia y adolescencia en general, ya que esta normativa prevé también las dificultades de la infancia y establece obligaciones para superar tal situación.

Con carácter previo es importante mencionar que en este ámbito llama poderosamente la atención la diferencia existente entre las previsiones normativas que son de aplicación, por un lado, y las insuficientes actuaciones o el menor alcance de las medidas puestas en marcha, por otro lado, como lo muestra este informe que pone el acento en la infancia que se encuentra en peor situación.

La Constitución Española (CE) establece en el art. 39.4: *“Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos.”*

La normativa internacional más importante es la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño de 1989 (CDN). En el ordenamiento jurídico español la ley que regula los derechos de los menores es la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor, de Modificación Parcial del Código Civil, y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, 1/1996, de 15 de enero (LOPJM). En la CAPV la norma fundamental que regula los derechos de los menores y las obligaciones de las Administraciones Públicas es la Ley 3/2005, de 18 de febrero, de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia (LVAPIA).

Hay que destacar la importancia de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño porque ha supuesto un avance y una referencia indiscutible en materia de infancia.

La Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor en su art. 3 establece: *“Los menores gozarán de los derechos que les reconoce la Constitución y los*

Tratados Internacionales de los que España sea parte, especialmente la Convención de Derechos del Niño de las Naciones Unidas y los demás derechos garantizados en el ordenamiento jurídico, sin discriminación alguna por razón de nacimiento, nacionalidad, raza, sexo, deficiencia o enfermedad, religión, lengua, cultura, opinión o cualquier otra circunstancia personal, familiar o social. La presente Ley, sus normas de desarrollo, y demás disposiciones legales relativas a las personas menores de edad, se interpretarán de conformidad con los Tratados Internacionales de los que España sea parte especialmente, de acuerdo con la Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas de 20 de noviembre de 1989”.

El Tribunal Constitucional se refirió en ese sentido, en una sentencia que es muy citada porque señala con claridad el lugar que ocupa la CDN en nuestro ordenamiento jurídico, sentencia 141/2000, de 29 de mayo, Fundamento Jurídico 5: “*La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, la Carta Europea de los Derechos del Niño y la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero constituyen el estatuto jurídico indisponible de los menores de edad dentro del territorio nacional, en desarrollo de lo dispuesto en el art. 39 de la CE, y muy en particular en su apartado 4. A estos efectos, el estatuto del menor es, sin duda, una norma de orden público, de inexcusable observancia para todos los poderes públicos”.*

La importancia de los derechos de las personas menores de edad se ha señalado en diversas sentencias por parte del Tribunal Constitucional. Estas sentencias concluyen que las personas menores de edad son titulares plenos de sus derechos fundamentales, sin que el ejercicio de los mismos dependa solamente de lo que puedan decidir aquellos que tengan atribuida su guarda y custodia sino que se tiene que modular en función de la madurez del niño y los distintos estadios en que la legislación gradúa su capacidad de obrar (como son los artículos 162.1, 322 y 323 del Código Civil o el artículo 30 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, normativa que reconoce capacidad de obrar a las personas menores de edad).

Así mismo, las sentencias hacen referencia a que los derechos y libertades que pueden estar en juego deben ser ponderados, en caso de conflicto, teniendo siempre presente el interés superior de los menores de edad. También a que el ejercicio de las potestades por parte de los padres o tutores debe hacerse en interés del menor, y no al servicio de otros intereses que, por muy lícitos y respetables que puedan ser, deben postergarse ante el interés superior del niño¹.

2.2. Normativa internacional y, en especial, la Convención de los Derechos del Niño

La Convención de los Derechos del Niño ha sido aprobada por 193 Estados, hasta el momento, cifra sin precedentes en el ámbito de los derechos humanos. España no formuló ninguna reserva a la Convención y la ratificó en el año 1990. Es importante llamar la aten-

¹ SSTC 215/1994, de 14 de julio, 260/1994, de 3 de octubre; 60/1995, de 17 de marzo y 134/1999, de 15 de julio y STEDH de 23 de junio de 1993, caso Hoffmann.

ción sobre el contexto internacional en el que nace, con una diversidad de situaciones y en un momento en que se constataba que los niños y niñas sufrían y sufren enormes dificultades e injusticias. Era evidente que las limitaciones en la protección a su salud, o en el acceso a una educación impedían (e impiden) su desarrollo, y que los niños y niñas eran (y son) objeto de abuso y explotación en la prostitución o en trabajos nocivos, o reclutados para fines militares, o víctimas de conflictos bélicos...

La Convención de los Derechos del Niño forma parte del ordenamiento jurídico, por lo que se puede demandar su cumplimiento a los poderes públicos. Es importante insistir en que los derechos reconocidos en la Convención son derechos que forman parte de nuestro ordenamiento interno.

A continuación vamos a destacar los principios o derechos referenciales de la CDN, por afectar en gran medida a la infancia que está en situación de vulnerabilidad.

- **Principio de no discriminación y de igualdad de oportunidades:** Los Estados Partes asegurarán que todos los niños sujetos a su jurisdicción gocen de sus derechos. Ningún niño debe sufrir discriminación independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales. Las niñas deben tener las mismas oportunidades que los niños, los niños y niñas extranjeras deben tener las mismas oportunidades que los niños y niñas autóctonos, los niños y niñas que están discapacitados deben tener iguales oportunidades para gozar de un nivel de vida adecuado.

Este principio ha sido incorporado al ordenamiento jurídico en la LOPJM, art. 3, y en la LVAPIA, art. 5.

- **El interés superior del niño:** En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas, la consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño. Este principio afecta a las decisiones de las Administraciones Públicas, de los Tribunales y a las instituciones y organizaciones privadas.

Una cuestión que es importante recordar respecto a las decisiones que se toman con relación a los menores es que se deben adoptar en el menor plazo posible, teniendo en cuenta las repercusiones del paso del tiempo en el caso de los niños y las niñas.

Este principio ha sido incorporado al ordenamiento jurídico en la LOPJM, art. 2, y en la LVAPIA, art. 4.

- **El derecho a opinar del niño.** Los niños tienen derecho a ser escuchados y sus opiniones deben ser tenidas en cuenta, incluso en los procedimientos administrativos y judiciales en que sean parte. Los niños deberán estar en condiciones de

formarse un juicio propio sobre todos los asuntos que les afectan y esas opiniones deben ser tenidas en cuenta en función de la edad y madurez del niño. Se han de establecer las medidas necesarias para facilitar su participación y garantías apropiadas para asegurar que las consultas y entrevistas no causan daño al menor. Deben ser animados a expresar sus opiniones, preocupaciones y quejas en relación con su guarda, su educación, los servicios de salud, la representación legal y, en general, sobre las cuestiones y decisiones que les afecten.

Este derecho ha sido incorporado al ordenamiento jurídico en la LOPJ, art. 9 y en la LVAPIA, art. 16.

En la Observación General nº 12 del Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas sobre “El derecho del niño a ser escuchado” se explican las condiciones imprescindibles para que se haga realidad plenamente este derecho, en particular en los procedimientos judiciales y administrativos, así como las condiciones y los efectos del derecho del niño a ser escuchado y su vinculación con otros principios generales de la Convención.

- **El derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo.** Todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida, se le debe proporcionar protección y asistencia para asegurar que dispone de vestido, alojamiento y alimento, y los Estados deben garantizar en la máxima medida posible su desarrollo. Los niños y niñas deben tener la oportunidad de aprender y desarrollarse en sentido amplio, esto es: mental, emocional, cognitivo, social y culturalmente.

Estos derechos han sido incorporados al ordenamiento jurídico en diferente normativa, como luego veremos.

- **La reunificación familiar:** Los niños no serán separados de sus padres, excepto cuando las autoridades competentes lo juzguen necesario para su bienestar. Los Estados facilitarán la reunificación de las familias permitiendo la entrada o la salida de su territorio a estos efectos. Hay una preferencia de la familia natural o de origen o propia para el desenvolvimiento de la vida de los menores.

Este principio ha sido incorporado al ordenamiento jurídico en la LOPJM, art. 11, y en la LVAPIA, arts. 46 y 47.

- **Protección frente a situaciones de desamparo.** Los Estados protegerán a los niños que se encuentren en situación de desamparo, los Estados deben evitar los peligros físicos, mentales y protegerles contra el abuso sexual o la explotación.

Estos derechos han sido incorporados al ordenamiento jurídico en diferente normativa, como luego veremos.

- **Derecho a la identidad.** Todo niño tiene derecho a un nombre y a una nacionalidad desde su nacimiento, por lo que los Estados deben reconocer al menor a través de

su propio nombre, edad, nacionalidad, procedencia, cultura, y facilitar que disfrute libremente de su propia cultura, religión e idioma.

Este derecho ha sido incorporado al ordenamiento jurídico en la LVAPIA, art. 11.

- **Derecho a la salud.** Los niños tienen derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud. Los Estados velarán porque se preste atención sanitaria a todos los niños, atribuyendo particular importancia a las medidas preventivas, la educación en materia de salud y la reducción de la mortalidad infantil.

Este derecho ha sido incorporado al ordenamiento jurídico en diferente normativa, como luego veremos.

- **Derecho a la educación.** La enseñanza primaria será gratuita y obligatoria. Se debe respetar la dignidad del niño. La educación preparará al niño para la vida en un espíritu de comprensión, paz y tolerancia.

Este derecho ha sido incorporado al ordenamiento jurídico en diferente normativa, como luego veremos.

- Los Estados protegerán a los niños contra el uso ilícito de drogas y contra su participación en la producción o el tráfico de estupefacientes.

El ordenamiento jurídico prevé esta protección en materia de seguridad pública y de protección a la infancia y adolescencia.

- **Derecho a un trato penal respetuoso.** Los niños a quienes se alegue que han infringido las leyes deben ser tratados de manera acorde con el fomento de su sentido de la dignidad, procurando su reintegración en la sociedad, y si son privados de libertad estarán separados de los adultos; no serán sometidos a torturas ni a otros tratos crueles y degradantes. Se debe establecer una edad mínima antes de la cual se presumirá que los mismos no tienen capacidad para infringir las leyes penales.

Se ha incorporado en la Ley de Responsabilidad Penal del Menor, Ley 5/2000, de 12 de enero, y en la normativa que la modifica y desarrolla.

El Comité de las Naciones Unidas de Derechos del Niño es el órgano que se encarga de vigilar el cumplimiento de la Convención por parte de los Estados. Los Estados Parte presentan al Comité informes periódicos sobre las medidas que han adoptado para poner en práctica la Convención y sobre los progresos que han hecho en su territorio los derechos de la infancia y adolescencia. El Comité adopta las observaciones finales, que son una declaración sobre su examen del informe de un Estado. Las últimas Observaciones que ha hecho el Comité son de fecha septiembre de 2010, Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño a España 2010 (crc/c/esp/co/3-4).

La evaluación que afecta a España se hizo sobre la base del III y IV Informe de aplicación de la CDN en España elaborado por el Estado, así como de los informes complementarios remitidos por otras organizaciones que apoyan a la infancia y adolescencia. Esas observaciones son de enorme interés para mejorar la situación de la infancia y adolescencia.

Entre las observaciones que el Comité ha formulado a España destacamos la que se refiere a la importancia de intensificar los esfuerzos para lograr un sistema de coordinación efectiva entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas en relación a la aplicación de las políticas de promoción y protección del niño, la de la importancia de la recopilación de datos y su análisis, desagregados por edad, sexo y origen étnico, y la necesidad de acciones específicas destinadas a combatir la discriminación, en particular, la que afecta a niños y niñas romaníes, hijos e hijas de trabajadores inmigrantes, menores extranjeros no acompañados, y niños y niñas con discapacidad. También llama la atención al Estado sobre la importancia de la completa aplicación del derecho del niño a ser oído, incluyendo audiencias para la custodia, en las situaciones que afectan a la inmigración y en la sociedad en general. Otras recomendaciones son las relativas al entorno familiar y cuidado alternativo y las relativas a los niños y niñas solicitantes de asilo y refugio y a los menores extranjeros no acompañados, así como las que se refieren a la justicia juvenil.

En cuanto al principio de interés superior del menor, el Comité mantiene su preocupación por la falta de un proceso uniforme para determinar lo que constituye el interés superior del niño o niña, junto a las diferencias persistentes en la práctica en cada Comunidad Autónoma en lo referido a la comprensión y aplicación de este principio, particularmente en casos de menores extranjeros no acompañados y adopción. Otros elementos de preocupación son la salud mental infantil, la pobreza infantil y el abandono escolar prematuro. Estas recomendaciones son muy importantes porque afectan directamente a muchos de los temas y cuestiones abordadas en este informe.

Al margen de la Convención de los Derechos del Niño, también el Derecho Internacional Humanitario, al establecer los derechos de las personas, es de aplicación: Declaración Universal de los Derechos Humanos, Convención Europea de Derechos Humanos, Convención de Ginebra sobre el Estatuto de Refugiado, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, [Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales...](#)

Además de dichos textos y de la CDN se han elaborado numerosos instrumentos en defensa de los derechos de los niños, que interpretan y establecen normas de conducta con relación a las personas menores de edad, entre los que podemos destacar los siguientes:

- Declaración de los Derechos del Niño aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 20 de noviembre de 1959.
- Convenio relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en materia de adopción internacional, aprobado el 29 de mayo de 1993, por la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado.
- Declaración y Programa de acción aprobados en la Conferencia Mundial sobre el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las formas conexas de intoleran-

cia celebrada en el 2001, párrafos 129-132, “educación sobre derechos humanos para niños y jóvenes”:

- Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, 1960.
- Protocolos facultativos de la Convención de Derechos del Niño, sobre la participación de los niños en los conflictos armados y sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.
- Convenio nº 182 de la OIT sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil.
- Observación General nº 9 (2006) del Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas, “Los derechos de los niños con discapacidad”.
- Observación General Nº 10 (2007) del Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas, “Los derechos del niño en la justicia de menores”.
- Observación General nº 12 (2009) del Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas, “El derecho del niño a ser escuchado”.
- Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia Juvenil (Reglas de Beijing).
- Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad).
- Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad (Reglas de La Habana).
- Etc.

También la Unión Europea ha elaborado normativa específica que afecta a los derechos de los niños, por ejemplo:

- Resolución del Parlamento Europeo sobre una Carta Europea de los Derechos del Niño, de 8 de julio de 1992 (Resolución A-3-0172/92). En esta Resolución queremos destacar: a) La propuesta de la figura del defensor de los derechos del niño, tanto a nivel estatal como europeo, para recibir sus solicitudes y quejas y para velar por la aplicación de las leyes que los protejan, así como para informar y orientar la acción de los poderes públicos a favor de los derechos del niño; b) La propuesta de que la Comisión emprenda acciones a favor de una política familiar y que se elabore una Carta comunitaria de derechos del niño con un contenido mínimo que propone.
- Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea (que es parte del Tratado de Lisboa, por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, de 13 de diciembre de 2007). Esta carta tiene el mismo valor jurídico que los Tratados. Además de incorporar los derechos, se avanza

que la Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Así mismo, se hace referencia a que los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros formarán parte del Derecho de la Unión como principios generales. La Carta consagra el derecho del menor a ser oído, la consideración al interés superior del menor y el derecho a mantener contactos con sus progenitores. Esta carta es de aplicación a los Estados que forman parte de la Unión Europea, con salvedades en Polonia y Gran Bretaña.

2.3. Marco normativo interno y competencial

A) Edad y capacidad de obrar

La edad es un elemento que integra el estado civil de la persona y, por tanto, afecta a la capacidad de obrar, esto es, al ámbito propio de actuación y responsabilidad.

La Constitución establece en su art. 12 que la mayoría de edad se adquiere a los 18 años. El Código Civil (Cc) también establecía en el art. 315 la mayoría de edad a los 18 años. El art. 322 Cc señala que el mayor de edad es capaz para todos los actos de la vida civil, salvo las excepciones establecidas para casos especiales por este Código. Ejemplos de algunos casos especiales: el menor emancipado puede contraer matrimonio y regir su persona y bienes, con excepciones, como si fuera mayor; se puede trabajar a partir de los 16 años aunque con limitaciones como el trabajo nocturno o el declarado peligroso, entre otras excepciones y especialidades, que prevén la normativa civil y forales.

Además, las limitaciones a la capacidad de obrar de los menores deben interpretarse de forma restrictiva. En este sentido la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo prevé que los menores pueden actuar en el ejercicio y defensa de los derechos e intereses cuya actuación está permitida por el ordenamiento jurídico, art. 30: "*Tendrán capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas, además de las personas que la ostenten con arreglo a las normas civiles, los menores de edad para el ejercicio y defensa de aquellos de sus derechos e intereses cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico-administrativo sin la asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela...*"

Por último, la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor (LOPJM) declara ser aplicable a los menores de 18 años que se encuentren en territorio español, salvo que en virtud de la ley que les sea aplicable hayan alcanzado anteriormente la mayoría de edad².

² Hay una discusión doctrinal con relación a si es aplicable la ley personal (art. 9.1 Cc) cuando ésta prevea una edad inferior a los dieciocho años, o bien la legislación española por ser más favorable para sus intereses en el caso de que prevea una edad inferior, ya que en cumplimiento del principio de igualdad todos los menores de 18 años en España deben gozar de los mismos derechos y obligaciones con independencia de su nacionalidad.

B) Políticas públicas

La atención a las necesidades y derechos de las personas menores de edad es competencia de las distintas Administraciones Públicas con competencia en su bienestar (sanidad, educación...).

Las políticas sociales que afectan a la infancia y adolescencia son competencia de las Comunidades Autónomas. En el País Vasco estas competencias se distribuyen entre el Gobierno Vasco, las diputaciones forales y los ayuntamientos.

El Estado ha creado diversos instrumentos para la coordinación de las políticas que afectan a la infancia que son competencia de las distintas Comunidades Autónomas, como el Observatorio de la Infancia o el Plan Estratégico Nacional de la Infancia y Adolescencia.

El Observatorio de la Infancia de España es un grupo de trabajo integrado en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales que tiene por objeto la construcción de un sistema de información centralizado y compartido con capacidad para conocer el bienestar y la calidad de vida de la población infantil y las políticas públicas que afectan a la infancia³.

El Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia⁴ (2006-2009) fue aprobado el 16 de junio de 2006. El Comité de Derechos del Niño, tras el examen del II Informe sobre aplicación de la Convención realizado en junio de 2002, mostró su preocupación e hizo la recomendación a España de *“reforzar y establecer una coordinación eficaz tanto en el seno de los organismos públicos como entre los distintos organismos nacionales, regionales y municipales para la puesta en marcha de unas políticas de defensa y protección de la infancia, así como a formular una estrategia global sobre la infancia, tomando como*

³ El Observatorio de la Infancia en España tiene como principales objetivos conocer el estado de la calidad de vida de la población infantil así como los cambios que acontecen; realizar el seguimiento de las políticas sociales que afectan a la infancia; hacer recomendaciones en relación a las políticas públicas que afectan a los niños, niñas y adolescentes; estimular la investigación y el conocimiento de la infancia y la adolescencia y publicar estudios y hacer informes periódicos que contribuyan a una mejor aplicación de los derechos de la infancia y adolescencia, así como al conocimiento de sus necesidades. Sus principales funciones son: actuar como órgano permanente de recogida y análisis de la información disponible en diferentes fuentes nacionales e internacionales sobre infancia; formular recomendaciones y propuestas tendentes a mejorar los indicadores y sistemas de información; participar y mantener relaciones con instituciones internacionales similares; recibir información sobre medidas y actividades que pongan en marcha las Administraciones Públicas en esta materia; evaluar el impacto en la sociedad de las políticas y medidas que afecten a la población infantil y juvenil; constituir un foro de intercambio y comunicación entre los organismos públicos y la sociedad; proponer iniciativas tendentes a realizar el seguimiento del tratamiento de la infancia en los medios de comunicación; proponer la realización de estudios e informes técnicos de diagnóstico de la situación de la infancia en España; realizar el seguimiento informativo de las políticas sociales que afectan a la infancia; y difundir información sobre diversos aspectos relacionados con la infancia y la adolescencia.

⁴ En el año 2002, los Jefes de Estado y de Gobierno y los representantes de los Estados participantes en el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la infancia suscribieron una declaración “Un mundo para los Niños y Niñas” en la que se comprometen en poner en práctica planes de acción nacionales de infancia destinados a impulsar la protección y la garantía de los derechos de los niños y las niñas y asegurar su bienestar.

base los principios y disposiciones de la Convención y a desarrollar y aplicar políticas intersectoriales sobre la infancia". El Plan tiene como objetivo mejorar la cooperación entre las instituciones públicas y privadas que trabajan en la promoción y defensa de los derechos de la infancia, con acciones complementarias a las que desarrollan las instituciones competentes y acciones nuevas que tengan por objeto la defensa de los derechos y la superación de desigualdades territoriales respecto a su promoción y defensa.

Otra de las actuaciones que ha promovido el Observatorio es el Protocolo de menores extranjeros no acompañados, al que luego nos referiremos en el apartado sobre menores extranjeros, y el II Plan de Acción⁵ contra la Explotación Sexual de la Infancia y la Adolescencia 2006-2009 (Grupo de Trabajo de Maltrato infantil). Este plan prevé la articulación de medidas de coordinación entre los agentes para hacer frente al problema social de la explotación sexual infantil y adolescente.

También nos parece importante citar el Plan Nacional de Inclusión Social 2008-2010, ya que recoge medidas que afectan a la infancia.

C) País Vasco

La atención a las necesidades de la infancia y adolescencia y el cumplimiento de sus derechos afecta a todos los poderes públicos.

Las Administraciones que directamente tienen competencia en la atención a la infancia y adolescencia en dificultades, a falta de progenitores o tutores o cuando presentan carencias en la atención, son las diputaciones forales y los ayuntamientos. Las diputaciones forales son las administraciones competentes en la protección de los menores en situación de desamparo. Los ayuntamientos tienen competencia de intervención con relación a la infancia y adolescencia en situaciones de riesgo.

La nueva Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales, establece el marco competencial y ordena la competencia en materia de infancia y adolescencia entre estas Administraciones y el Gobierno Vasco.

Los servicios sociales de base de los ayuntamientos (servicios sociales municipales) son competentes en gestionar el servicio de intervención socioeducativa y psicosocial. Las diputaciones forales, a través de los servicios sociales forales (servicios sociales de atención secundaria), tienen la competencia en la atención a la infancia en situación de desprotección. Los servicios a los que hace referencia la Ley de Servicios Sociales, competencia de

⁵ El anterior, I plan de acción contra la explotación sexual y comercial de la Infancia y Adolescencia 2002-2003, fue una medida puesta en marcha tras la aprobación del protocolo facultativo de los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, así como una plasmación de los compromisos aprobados por los Congresos Mundiales contra la explotación sexual de los niños, celebrados en Estocolmo, en 1996, y en Yokohama, en 2001.

las diputaciones forales, son los centros residenciales, el servicio de información y los de promoción y apoyo al acogimiento familiar y la adopción. El Gobierno Vasco es competente en la iniciativa legislativa y en la potestad reglamentaria y la planificación general de las actuaciones y servicios que afectan a la infancia y adolescencia, a través de los servicios sociales de ámbito autonómico.

Por otra parte, el Gobierno Vasco, a través del Servicio de Justicia Juvenil del Departamento de Justicia y Administración Pública, es competente en la reinserción de menores infractores, ya que tiene entre sus funciones la ejecución de las medidas que se impongan por parte de los Tribunales en aplicación de la Ley de Responsabilidad Penal. Ello ha supuesto la puesta en marcha de una red de centros, recursos materiales y personales.

Las diferentes Administraciones vascas con competencia en la materia han elaborado planes de actuación, en donde se establecen los objetivos y las medidas necesarias para cumplirlos, así como la participación de otros agentes sociales e institucionales y la metodología de elaboración y evaluación. Estos planes tienen entre sus fines el cumplimiento de los derechos de las personas menores de edad, por lo que prevén la coordinación entre las distintas Administraciones con competencia: III Plan de Justicia Juvenil 2008-2012, II Plan de Infancia 2008-2011 de la Diputación Foral de Bizkaia⁶, Plan de atención a la infancia y juventud en situación de desprotección de Gipuzkoa...

El reconocimiento de derechos a la infancia y adolescencia y la obligación de proteger conlleva la puesta en marcha de medidas activas, tanto normativas como otras actuaciones, que ayuden a su bienestar y apoyen a los padres y a quienes tengan la responsabilidad de atenderles.

La concreción a nivel interno de los derechos de las personas menores de edad y de los compromisos asumidos en su protección y atención es prolija, ya que afecta a la salud, a la educación, a la protección social y a las situaciones de riesgo y desamparo, a su reinserción social, a la protección de su integridad...

A continuación destacamos algunas de las normativas más importantes, aunque en otros apartados del informe, como es en protección a la infancia (3.1), menores infractores (3.3) o en el apartado de menores extranjeros no acompañados (3.2), hacemos referencia al marco normativo aplicable en cada caso con mayor detenimiento.

Con relación **al derecho a la educación**:

⁶ Entre las líneas estrategias del Plan de Infancia están mejorar la coordinación entre los servicios sociales de base y especializados, priorizar los programas preventivos y de intervención en el propio medio, potenciar los programas de acogimiento familiar, actualizar recursos y procedimientos de los programas acogimiento residencial, llevar una gestión basada en principios de calidad..., planificación y evaluación de programas, coordinación con los recursos de otros sistemas sociales (sanidad, educación, justicia, etc.), potenciación del papel del tercer sector...

- Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación.
- [Ley 1/93 de la Escuela Pública Vasca](#), de 19 de febrero de 1993.
- Decreto 118/1998, de 23 de junio, de ordenación de la respuesta educativa al alumnado con necesidades educativas especiales, en el marco de una escuela comprensiva e integradora.
- Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.
- Decreto 201/2008, de 2 de diciembre, sobre derechos y deberes de los alumnos y alumnas de los centros docentes no universitarios de la CAPV.

Con relación a **la protección de su integridad**:

- Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica la LO 10/1995, de 23 de noviembre de Código Penal. Esta normativa, entre otras, establece medidas que afectan a los niños y niñas en materia de violencia doméstica, los delitos de corrupción de menores y los que atentan contra la integridad física y psicológica de la niñez.
- Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género.

Con relación a la **atención y protección de la infancia y adolescencia**:

- Decreto 263/2003, que regula la acreditación y el funcionamiento de las Entidades Colaboradoras de Adopción Internacional.
- Ley 3/2005, de 18 de febrero, de Atención y Protección a la Infancia y a la Adolescencia.
- Decreto 219/2007, de 4 de diciembre, por el que se crea en la Comunidad Autónoma del País Vasco, el Observatorio de Infancia y Adolescencia⁷.
- Decreto 165/2007, de 2 de octubre, de creación, funcionamiento, composición y establecimiento de funciones de la Comisión Permanente Sectorial para la Atención a la Infancia y a la Adolescencia.

⁷ El observatorio tiene como misión analizar la realidad de los niños, niñas y adolescentes, y analizar el impacto de las políticas desarrolladas en aplicación de la Ley 3/2005, de 18 de febrero, de atención y protección a la infancia y adolescencia.

- Real Decreto 1618/2007, de 7 de diciembre, sobre organización y funcionamiento del Fondo de Garantía del Pago de Alimentos⁸.
- Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de Adopción Internacional.
- Decreto 131/2008, de 8 de julio, regulador de los recursos de acogimiento residencial para la infancia y adolescencia en situación de desprotección social.
- Ley 1/2008, de 8 de febrero, de mediación familiar.
- Decreto 124/2008, de 1 de julio, regulador de los puntos de encuentro familiar por derivación judicial en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Con relación a las personas menores de edad **con discapacidad y/o en situación de dependencia**:

- Ley Orgánica 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.
- Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.
- Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, de 30 de marzo de 2007.

Con relación a su **salud**:

- Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.
- Decreto 175/1989, de 18 de Julio, por el que se aprueba la carta de Derechos y Obligaciones de los pacientes y usuarios del Servicio Vasco de Salud/Osakidetza.
- Ley 8/1997, de 26 de junio, de Ordenación sanitaria de Euskadi.
- 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 (art. 9.3: derecho a ser oído a partir de los 12 años).

⁸ El objetivo es garantizar a los hijos e hijas menores de edad de padres separados la percepción de unas cuantías económicas, definidas como anticipos, que permitan a la unidad familiar en la que se integran hacer frente a sus necesidades ante el impago de los alimentos por el obligado a satisfacerlos. Es a cargo de los fondos públicos y el Estado se subroga en los derechos frente a la persona obligada al pago.

- Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo 2010, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo (art. 13.4 derecho a consentir la interrupción voluntaria del embarazo).

Con relación a la **responsabilidad penal**:

- Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores modificada por: Leyes Orgánicas 7 y 9/2000, de 22 de diciembre, Ley Orgánica 9/2002, de 10 de diciembre, Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre y Leyes Orgánicas 19/2003, y 8/2006, de 4 de diciembre.
- Orden, de 7 de noviembre de 2001, de los Consejeros de Educación, Universidades e Investigación y de Justicia, Empleo y Seguridad Social, por la que se regulan medidas que garanticen el derecho a la educación de menores infractores acogidos e internados en los centros dependientes del Departamento de Justicia, Empleo y Asuntos Sociales.
- Real Decreto 1174/2004, 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.
- Circular 1/2007, de noviembre de 2007, de la Fiscalía General del Estado, sobre criterios interpretativos tras la reforma de la legislación penal de menores de 2006, en la se proponen detalladamente interpretaciones a las modificaciones introducidas por el legislador.
- Decreto 163/2008, de 30 de septiembre, sobre autorización, homologación, inspección y registro de las entidades colaboradoras en la atención socioeducativa a personas infractoras menores de edad en la CAPV.
- Decreto 80/2009, de 21 de abril, sobre centros educativos de cumplimiento de medidas privativas de libertad en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Su objeto es regular los requisitos materiales, funcionales y de personal que deben reunir los centros residenciales y los derechos y obligaciones de los menores y los profesionales que les atienden.

3

**SECTORES O SITUACIONES
DE ESPECIAL VULNERABILIDAD**

3.1. Menores en situación de riesgo y desamparo

Caracterización del sector

En este primer capítulo analizaremos la problemática de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de riesgo y desamparo. Como veremos, esta es una realidad que afecta a un número considerable de menores de edad de la Comunidad Autónoma. Como una primera aproximación podemos decir que, en 2009, las diputaciones forales –responsables de la atención a la infancia y adolescencia en grave riesgo y desamparo– abrieron 1.421 nuevos expedientes (lo que implica a 4,6 de cada 1.000 menores de la CAPV). Pero no sólo las diputaciones dan respuesta a estos niños, niñas y adolescentes. También los servicios sociales municipales atienden estas necesidades, en aquellos casos que no revisten tanta gravedad.

Algunas de las realidades y problemáticas que nos encontramos en este sector hacen referencia a:

- Niños, niñas y adolescentes de familias con muchos problemas en las que confluyen situaciones de extrema pobreza, problemas de salud mental, toxicomanías, etc.
- Menores de edad que son víctimas de malos tratos, abandono, negligencia, etc. por parte de sus progenitores.
- Adolescentes con graves problemas de conducta, cuyos padres tienen dificultades en el control de su conducta.
- Aumento de la conflictividad en el entorno familiar.
- Adolescentes con consumos problemáticos de tóxicos (cannabis, alcohol) y a edades cada vez más tempranas.
- Relaciones conflictivas de los padres, muchas veces separados, con incidencia en el menor.
- Menores extranjeros no acompañados.
- Colectivos de difícil acceso y gran vulnerabilidad: menores gitanas rumanas, que apenas permanecen unas horas en los centros de acogida...

La responsabilidad básica en la crianza y la formación de las personas menores de edad corresponde a la familia, que debe garantizar, en la medida de sus posibilidades, las condiciones de vida necesarias para el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes. Las administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias, deben velar por que los padres y madres (o en su caso, los tutores y guardadores) desarrollen adecuadamente sus responsabilidades y, para ello, deben facilitar el acceso a todos los servicios existentes en las diversas áreas que afectan a los menores de edad.

El concepto de desprotección hace referencia al incumplimiento o al inadecuado cumplimiento de los deberes de protección por parte de los padres, madres, o personas que ejercen la tutela o la guarda de los menores de edad.

La valoración y determinación de las situaciones de riesgo y desamparo y su nivel de gravedad es una cuestión de extraordinaria importancia, que puede ser ayudada mediante la aplicación de instrumentos técnicos validados. Estos instrumentos que deben valorar la gravedad de las situaciones de desprotección y establecer si constituyen una situación de riesgo leve o moderado, una situación de riesgo grave o una situación de desamparo, que son las diferentes situaciones que contempla la ley. De dicha valoración va a depender no sólo la intervención que se desarrolle en cada caso, sino, como hemos señalado, la responsabilización por parte de la administración local (en las situaciones de riesgo leve o moderado) o de la administración foral (en las situaciones de grave riesgo o desamparo).

La atención a los niños, niñas y adolescentes en situación de desprotección debe basarse en una amplia gama de servicios que constituyan un continuo y que permitan combinar para cada caso, y en las diferentes fases de la intervención, los recursos que resulten más adecuados a sus necesidades.

El primer recurso en el continuo de la red de servicios lo constituyen los programas de intervención familiar. Los programas de intervención familiar básicos, de aplicación en el domicilio o en el entorno comunitario, van dirigidos al mantenimiento de los menores en su núcleo familiar. Es el caso de los programas de educación doméstica, los educadores de calle o los centros de día. Los programas de intervención familiar especializados (intervención terapéutica en familias con especiales dificultades o intervención en situaciones de abusos sexuales, por ejemplo) pueden aplicarse, en los casos de desamparo, junto con una medida de acogimiento familiar o residencial, con el objeto de mejorar las condiciones en el hogar familiar de cara a la reintegración del menor en su núcleo natural.

El acogimiento familiar y el acogimiento residencial son las principales alternativas en aquellos casos en que el bienestar del niño, niña o adolescente aconseja su separación del núcleo familiar. La adopción, en la medida que implica la extinción de los vínculos paterno-filiales, es una figura a la que sólo se puede recurrir en circunstancias muy claras y definitivas.

El acogimiento familiar es aquella medida que, con carácter administrativo o judicial, otorga la guarda de un menor a una persona o núcleo familiar. Es ésta una medida que ha ido en aumento en nuestra comunidad, en detrimento del acogimiento residencial, fundamentalmente en un sector de la población (los más pequeños). La confluencia de determinados factores ofrece ciertas garantías de éxito: una selección acertada de las familias acogedoras, una adecuada preparación previa al acogimiento, la existencia de un contacto continuado con la familia de origen, o el respeto a las características socioculturales del menor, son algunos de los más importantes.

El acogimiento residencial es un recurso sobre el que esta institución, de acuerdo con sus funciones, ha hecho un especial seguimiento. Es una alternativa necesaria y ampliamente utilizada que debe considerarse un recurso más dentro de la gama de servicios de protección infantil, y no como el último recurso posible. Las funciones que realiza son muy diversas: no se limita a ser una solución de larga estancia, sino que cumple también funciones de acogida de urgencia, de servicio de transición a acogimientos familiares, de servicio de

acogida en caso de fracaso del acogimiento familiar, etc. Su existencia posibilita, en gran medida, las demás opciones. En los últimos años, como veremos, se ha producido una progresiva especialización en la red de acogimientos residenciales, y se han extendido los recursos específicos para adolescentes con problemas de conducta, aspecto en el que esta institución está centrando su atención en los últimos tiempos.

También los puntos de encuentro familiar y los servicios de mediación familiar han sido objeto de seguimiento durante estos años, aunque en menor medida. Los puntos de encuentro familiar constituyen un espacio neutral en el que, con el apoyo de un equipo técnico multidisciplinar y con plenas garantías de seguridad y bienestar, se produce el encuentro entre miembros de una familia que se encuentra en situación de crisis. La derivación de una familia a un punto de encuentro es determinada, en principio, por resolución judicial.

En este capítulo nos centraremos, fundamentalmente, en la respuesta que las instituciones responsables –diputaciones forales y ayuntamientos– han dado a la infancia y adolescencia en situación de desprotección en los últimos años. Centraremos la atención, especialmente, en temas como la atención residencial, los acogimientos familiares y las adopciones, donde se ha hecho un seguimiento anual del informe extraordinario. La realidad específica de los menores extranjeros no acompañados, a la que venimos dedicando mucha atención en los últimos años, se abordará en el capítulo siguiente.

Los antecedentes

El informe extraordinario del Ararteko sobre la *Atención a la infancia y a la adolescencia en situación de desprotección* fue publicado en septiembre de 1997. La realización del trabajo supuso el estudio de 150 expedientes (50 por territorio histórico) y la visita a los 63 centros de atención existentes en nuestra Comunidad en aquellas fechas.

Tanto en el propio informe como en actuaciones posteriores, esta institución ha insistido especialmente en los siguientes aspectos que debían mejorarse o necesidades que consideraba prioritarias:

- la necesidad de una normativa común, que regule los aspectos esenciales de la atención a menores desatendidos, para el conjunto de nuestra Comunidad;
- la necesidad de contar con todas las respuestas diversificadas posibles (acogimiento familiar, centros de urgencia, centros de día...);
- las grandes diferencias observadas en las respuestas institucionales entre unos territorios históricos y otros;
- las mejoras en los mecanismos de detección de las situaciones de desprotección;
- la relación y coordinación entre los servicios sociales de base, los educadores y educadoras especializados y otros servicios comunitarios;
- los programas de salida, de inserción en su ámbito de origen o de autonomía social;
- los mecanismos de participación de niños, niñas y adolescentes, y de sus familias;
- la evaluación cualitativa y el control periódico de los servicios.

Los problemas fundamentales

Presentamos a continuación algunos de los problemas o dificultades principales en la atención a personas menores en situación de desprotección social.

En primer lugar, hay que señalar que hasta 2005, año en que se aprobó la Ley 3/2005 de Atención y Protección de la Infancia y la Adolescencia, nuestra Comunidad no ha contado con una regulación específica en esta materia que ofreciera un marco de referencia y unas pautas comunes mínimas de actuación. Una de las consecuencias ha sido que cada Diputación Foral ha establecido su propio sistema de protección a la infancia, y se ha afianzado, de hecho, la existencia de tres sistemas diferenciados.

A pesar de las diferencias existentes, los procedimientos de actuación de las tres diputaciones han seguido un mismo esquema de funcionamiento: 1) detección de la situación de riesgo; 2) valoración del caso por los equipos técnicos especializados y propuesta de medida que conviene adoptar; 3) aprobación de las medidas propuestas por el órgano competente; 4) aplicación de las medidas acordadas; y 5) control de las medidas aplicadas y de la evolución del menor de edad y, en caso de separación del núcleo familiar, seguimiento de la familia de origen.

Algunos de los problemas más significativos que hemos detectado son los siguientes:

- Escasa formación en materia de protección infantil de los servicios sociales de base (necesidad de apoyo y asesoramiento de los servicios especializados).
- Dificultades de coordinación entre los servicios sociales municipales y los territoriales, tanto en las fases de valoración como en las de aplicación y seguimiento de las medidas.
- Entorno, procedimientos y lenguaje ajenos que dificultan la participación de los menores de edad y sus familias.
- Dificultades en la relación con las familias: en el momento de la notificación de la decisión de separar, en algunos casos de desacuerdo con las medidas adoptadas...
- Problemas para encontrar familias que reúnan todos los requisitos y estén dispuestas a participar en el programa de acogimiento familiar (dificultades especiales para encontrar familias que acojan a grupos de hermanos y hermanas).
- Mecanismos de control y supervisión de la red de servicios insuficientemente desarrollados.
- Rechazo vecinal ante la apertura de nuevos centros de menores.
- Cambio de perfil de los menores atendidos en los recursos residenciales: aumento de la edad, nuevas realidades atendidas, aumento de las conductas problemáticas (fugas de los centros o casos de agresiones a compañeros o educadores)...

Las propuestas de mejora

La mayor parte de las 42 recomendaciones⁹ que se realizaban en el informe extraordinario trataban de corregir los problemas detectados tanto en los servicios de infancia especializados como en los municipales. El seguimiento llevado a cabo en los años posteriores tiene como punto de partida dichas recomendaciones, que se estructuraban en los siguientes bloques:

- **Ámbito de la protección de niños, niñas y adolescentes, marco jurídico y distribución competencial.** 6 recomendaciones relativas a la protección y garantía en el ámbito residencial, a la necesidad de una normativa sobre infancia y adolescencia, a la garantía del ejercicio de los derechos y de la satisfacción de las necesidades, a la sensibilización social, a la evolución e inspección de los servicios, y a la formación y coordinación del personal que trabaja en los ámbitos municipal y territorial.
- **La red de servicios: los profesionales.** 5 recomendaciones relativas a los planes de formación continuada, a la supervisión y apoyo a los profesionales de los servicios, a la flexibilización de la composición de las Comisiones Técnicas de Valoración, a la participación del Ministerio Fiscal en dichas comisiones y al contacto con los trabajadores sociales de base una vez declarada la situación de desamparo.
- **La red de servicios: los programas.** 7 recomendaciones relativas a la diversificación de los servicios, al desarrollo de programas de ámbito comunitario, a la promoción de diversas modalidades de acogimiento familiar, a las unidades pequeñas de convivencia, a la diversificación de las funciones desarrolladas por los recursos residenciales, al seguimiento personalizado de los programas de transición y a la elaboración de planes plurianuales de atención.
- **La población atendida y las medidas aplicadas.** 2 recomendaciones relativas a la mejora de los sistemas de detección y a la diversificación de las modalidades de atención.
- **Los procedimientos.** 8 recomendaciones relativas a los mecanismos de colaboración y coordinación con otras instancias, a la introducción de la figura del responsable de la atención desde el inicio hasta el final del procedimiento, a la racionalización de la documentación de los expedientes y la unificación de criterios de recogida de datos, a los cauces de participación de los niños y sus familias, a la adecuación de las instalaciones de los servicios de infancia, al contacto con el trabajador social de base durante el período de acogimiento, a la participación activa de los menores y sus familias en la elaboración de los planes individuales de atención y a la revisión periódica y sistemática de los casos y de las medidas adoptadas.

⁹ Ver http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/1_21_3.pdf.

- **Organización y funcionamiento de los servicios residenciales.** 11 recomendaciones relativas al documento declarativo de funciones y objetivos de los servicios residenciales, a la elaboración en dichos centros de un folleto informativo destinado a los menores y sus familias, a los mecanismos de participación de los usuarios y sus familias en la toma de decisiones, a la garantía del derecho a la privacidad, a la formación continuada adecuada a las necesidades profesionales, a la regulación de las normas de convivencia, a la regulación de las normas a aplicar en casos de ausencia no autorizada, a la utilización progresiva de los programas individuales como instrumentos de trabajo, a la mejora de los mecanismos de comunicación entre servicios especializados y educadores, a la introducción de algunas mejoras estructurales en los centros y al sistema de doble tutoría.
- **Control y evaluación de los servicios.** 3 recomendaciones relativas al control periódico de los servicios, a la evaluación cualitativa de los servicios y al seguimiento de las medidas desde las fiscalías.

Los seguimientos

Desde la presentación del informe, año tras año, la institución del Ararteko ha realizado un seguimiento de la situación de la infancia en riesgo de desprotección mediante diferentes iniciativas: expedientes de oficio ante los departamentos e instituciones competentes, reuniones periódicas con los responsables de las instituciones, visitas a centros u hogares de acogida de los tres territorios... Los resultados del seguimiento se han resumido en los Informes Anuales al Parlamento Vasco que elabora esta institución.

En el año 2001 se hizo un esfuerzo especial por actualizar la información del informe extraordinario y poder valorar la evolución y los avances logrados desde su publicación. Para ello, además de las visitas realizadas, se solicitó información detallada a cada una de las administraciones competentes en temas como los planes y programas referidos a la intervención con familias, las variaciones introducidas en los equipos de profesionales y en los procedimientos de toma de decisiones, mejoras introducidas para la detección de situaciones de riesgo y desamparo, regulación de las normas de convivencia de los menores acogidos, y una serie de datos relativos a población atendida, medidas de protección, adopciones, red de servicios residenciales, etc. La información detallada recogida entonces se refleja en la mayoría de las tablas de datos de páginas posteriores y ha sido una herramienta muy útil para la elaboración de este informe.

En el año 2005 se elaboró un informe extraordinario sobre la *Situación de los menores extranjeros no acompañados en la CAPV*, sector al que se ha dedicado una especial atención. Este tema, también de protección de la infancia, es abordado en el siguiente apartado específico en este informe, al igual que se ha venido realizando en los informes de seguimiento anuales. Ese mismo año esta institución también centró su intervención en la problemática de los menores directamente afectados por el maltrato a sus madres (cfr. Informe 2005, cap. V, apdo. 3.1.).

En el año 2006 el seguimiento del Ararteko puso el acento en tres temas: los puntos de encuentro familiar, las adopciones y la situación de los menores extranjeros no acompañados.

Así pues, el seguimiento de esta institución se ha centrado en materias que, básicamente, en cuanto a su gestión, son competencia de las diputaciones forales, de ahí que las peticiones de información se hayan cursado a las diputaciones forales y al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz que, como se ha señalado, también dispone de un servicio especializado de atención a la infancia. Se ha optado por centrar la atención en algunos datos cuantitativos y en determinadas cuestiones que han servido de indicadores de evolución. En cuanto a los **datos cuantitativos** de los últimos años, los más básicos y solicitados han sido:

1. Datos sobre expedientes y población atendida: número de expedientes abiertos en cada año y número de personas menores de edad implicadas en los expedientes.
2. Datos sobre medidas protectoras de separación familiar: separaciones del núcleo familiar, acogimientos residenciales, acogimientos familiares y situaciones similares al acogimiento familiar.
3. Datos sobre adopciones, diferenciando nacionales e internacionales.
4. Datos sobre la red de servicios residenciales, indicando para cada centro: nombre y dirección del centro, carácter público o privado (entidad gestora), número de plazas previsto, número de plazas ocupadas, plantilla y caracterización del colectivo atendido.

También se ha solicitado **información cualitativa**, en concreto la referida a las mejoras introducidas año a año con respecto a:

5. Planes, programas y evaluaciones.
6. Equipos técnicos, profesionales y coordinación.
7. Detección de las situaciones de riesgo o desamparo.
8. Procedimientos de toma de decisiones.
9. Regulación de las normas de convivencia y de los mecanismos de participación y quejas.
10. Evaluación, inspección y control de los servicios y programas.

Sin embargo, buena parte de las 42 recomendaciones del informe extraordinario son de aplicación directa en el terreno municipal o afectan directamente a su trabajo, por lo que en los años 2008 y 2009 se dedicó una especial atención a la protección de la infancia en el plano local. Por ello, como complemento a los seguimientos anteriores centrados en los datos de la administración foral, esta institución se dirigió a una amplia muestra de entidades locales (los 40 municipios de más de 10.000 habitantes) para solicitar una serie de datos e informaciones básicas. El objetivo no era obtener un conocimiento detallado de la realidad de cada municipio, sino poder establecer comparaciones, descubrir tendencias, reconocer problemas comunes o elementos que condicionan una mejor respuesta a las necesidades de protección de la infancia en el ámbito local.

Datos esenciales - indicadores - evolución

El volumen de datos de que disponemos exige que hagamos una selección, de modo que ofreceremos únicamente aquellos datos que, a nuestro entender, permiten obtener una visión más clara de la evolución de la población atendida y de la respuesta institucional a esta realidad.

1. Atención a la infancia en el ámbito local

Ya se ha señalado que, hasta el año 2008, la atención de los seguimientos se centró en la respuesta de las diputaciones (también del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz) como responsables de la atención especializada a la población infantil en situación de grave riesgo o desamparo.

La petición de información cursada en 2008 a los 40 ayuntamientos de más población se centraba en seis cuestiones esenciales:

1. Personal dependiente del ayuntamiento dedicado a la protección de la infancia.
2. Programas o servicios ofrecidos.
3. Población atendida.
4. Detección e intervención en casos de riesgo o desamparo que exigen especial atención.
5. Coordinación con otras instancias.
6. Planificación y organización del trabajo.

Treinta ayuntamientos respondieron en plazo y su información se pudo incorporar al Informe Anual de 2008. Otros ocho ayuntamientos respondieron, tras los requerimientos oportunos, a lo largo del año 2009. Sólo dos ayuntamientos, Barakaldo y Andoain, no han respondido a la fecha de redacción de este informe.

La información de la que disponemos, al menos en lo que respecta a los municipios de más de 10.000 habitantes, es muy completa (cfr. Informe 2009, pp. 308-310). Una de las primeras conclusiones que puede extraerse es que la disparidad entre unos municipios y otros es enorme y que resulta difícil establecer comparaciones en algunos datos (por ejemplo en los datos relativos a los programas, ya que cada municipio los contabiliza de diferente manera, o en los relativos a población atendida, ya que en ocasiones se contabilizan familias y, en otras, menores).

Respecto a los datos de personal, la situación más habitual es que el ayuntamiento no disponga de personal propio dedicado en exclusiva a la infancia, que los servicios o programas existentes estén contratados con diferentes asociaciones o profesionales, y que su coordinación o supervisión corresponda a los servicios sociales, pensados para el conjunto de la población. También existen municipios, como el de Vitoria-Gasteiz, con un servicio de Infancia y Familia muy potente (20 personas en 2009, además del personal administrativo:

tres jefaturas, siete psicólogas, nueve trabajadoras sociales, una educadora social) e incluso su propia red de acogida residencial para menores en alto riesgo o desamparo.

En cuanto a los programas y servicios, las diferencias entre unos municipios y otros son grandes. Salvo algún caso excepcional, en el que no hay ningún programa, van desde una oferta limitada (centro de día, programa de apoyo socio-educativo) a una oferta muy amplia con programas estructurados de acuerdo con un plan, subprogramas, recursos especializados... En la práctica es frecuente que un determinado programa sea adjudicado a una asociación o equipo, otro programa a otro equipo..., lo cual puede dificultar las intervenciones globales.

Respecto a la existencia de planes de infancia, órganos de consulta y cauces de participación de menores, lo más habitual es que no existan o, al menos, no estén formalizados. En algunos municipios se están dando pasos en esa dirección (por ejemplo, estudio de necesidades locales para poder elaborar un plan); en otros se apunta su necesidad; en casi todos los casos se señala como única vía de participación la de las quejas o sugerencias...

Hasta aquí las principales conclusiones extraídas de la información cuantitativa obtenida de los propios municipios.

Los problemas y dificultades con los que se encuentran los ayuntamientos para el desarrollo de los programas son bastante similares y se repiten, aunque a veces se destaquen más unos que otros. Si dejamos a un lado los problemas internos (dificultades presupuestarias, falta de tiempo o de personal, escasa coordinación entre las diferentes áreas municipales...), o los problemas de coordinación con otras entidades o servicios, llama la atención la insistencia sobre problemas ligados a las familias de los menores:

- Familias que no aceptan la intervención.
- Falta de asistencia de los menores a los programas por desidia de los adultos de referencia.
- Interferencias entre las figuras materna y paterna, sobre todo en casos de separación.
- Dificultades de comunicación con población inmigrante...

Muchos de los problemas o situaciones más frecuentes que están exigiendo la intervención apuntan a la situación familiar (enfermedad mental y consumos abusivos de drogas; no reconocimiento por parte de las familias de la existencia de indicadores de riesgo...) y a un sector determinado de la población: los y las adolescentes.

La otra fuente de problemas más repetida es la de las discrepancias o falta de claridad en la delimitación de funciones entre servicios locales y servicios especializados de las diputaciones forales. En el caso de Gipuzkoa, la referencia a los grupos zonales o comarcales, específicos de ese territorio, y a su incidencia en el trabajo es, en general, positiva.

En referencia a las tendencias observadas en los últimos años, los ayuntamientos destacan los cambios en el perfil de los menores y, sobre todo, en la tipología de las familias

atendidas: de familias multiproblemáticas a familias más normalizadas, pero con problemas en el establecimiento de normas y límites a los y las menores.

Esto conlleva cambios en las necesidades y modos de intervención (dificultades de carácter emocional, abordajes psicoterapéuticos...) y, según apuntan sobre todo en Gipuzkoa, un reajuste en las cargas de trabajo: cada vez menos casos derivados o asumidos por la Diputación; cada vez mayor intervención en el ámbito local. En general, se considera que hay un aumento progresivo de las situaciones de riesgo y también de las demandas.

En cuanto a las dificultades encontradas para mejorar la colaboración y coordinación con otras entidades o servicios, las respuestas de los ayuntamientos hacen un repaso a la colaboración con otros agentes sociales: los centros de salud, los centros educativos, el sistema judicial... y, sobre todo, los servicios especializados de infancia, dependientes de la Diputación foral.

De acuerdo con las respuestas ofrecidas por los municipios, sin duda, las mayores críticas o las mayores dificultades se centran en la relación con los servicios especializados de infancia, dependientes de las diputaciones forales, con la excepción de Álava. El listado de problemas señalados es muy amplio:

- Cambios frecuentes de técnicos en el servicio de recepción y valoración.
- Dificultades para contactar con el personal del departamento.
- No disponer de un espacio de consulta o asesoramiento para los profesionales de los servicios municipales.
- No disponer de un manual unificado de indicadores.
- Ausencia de protocolos de actuación.
- Toma de decisiones unilaterales.
- No valoración conjunta de los casos.
- Lentitud en las respuestas (que pueden llegar a los siete meses).
- Falta de datos a partir de que un caso haya sido asumido por la Diputación...

En general, se apunta a la necesidad de protocolos, al acuerdo entre responsables (no entre técnicos), a la necesidad de delimitar mejor los respectivos campos de actuación... Lo que subyace debajo de muchas de las aportaciones, o se manifiesta explícitamente, es el malestar por ver cuestionado su criterio profesional (derivaciones no asumidas) o sentirse infravalorados o no tenidos suficientemente en cuenta (antes, durante y después de la toma de decisiones).

En todo caso, la necesidad de mejorar la coordinación (para lograr una mayor detección y una mejor y más ágil respuesta) es sentida y expresada prácticamente por todos, y como ya se ha dicho, es el aspecto en el que más insisten las respuestas de los ayuntamientos, respuestas que –conviene recordarlo– en la mayoría de los casos han sido elaboradas por las propias trabajadoras sociales de base o las personas responsables de los servicios sociales municipales.

2. Atención a la infancia por las diputaciones forales

La atención a la infancia en situación de desprotección es diferente en cada uno de los tres territorios históricos, como ya ha quedado de manifiesto. En los seguimientos realizados año tras año se ha presentado la información de cada administración de forma independiente. En esta ocasión hemos optado por hacer una síntesis y presentar los datos de forma que pueda tenerse una visión global de la atención a la infancia desprotegida en toda la Comunidad Autónoma y su evolución.

La información de la que disponemos es muy amplia, por lo que hemos decidido presentar aquí únicamente los datos relativos a indicadores cuantitativos (población atendida, medidas aplicadas...), ya que el examen y la evolución de todos los planes, programas, equipos de profesionales, procedimientos de toma de decisiones, etc. de cada una de las tres diputaciones, excedería el objetivo de este informe.

En cuanto al período de tiempo considerado, conviene señalar que se ha tomado como punto de partida el año 1995, fecha de referencia de los datos utilizados para la elaboración del informe extraordinario (muestreo de los expedientes y visitas a todos los centros existentes). Se presentan también datos del año 2001, ocasión en que se hizo un esfuerzo importante por actualizar la información inicial. En algunas tablas se utilizan series de datos más completas, que abarcan los últimos años.

Uno de los primeros datos que interesa conocer es el del volumen de la población atendida, es decir, cuántos de los menores de nuestra Comunidad Autónoma están siendo atendidos por los servicios especializados de infancia. En la siguiente tabla se puede ver la evolución del número de personas menores de edad atendidas, al amparo de los nuevos expedientes abiertos cada año:

Tabla 3.1.1. Población atendida al amparo de los expedientes abiertos en 1995, 2001 y 2009

		Población <18 años	Nº de expedientes abiertos	Nº de personas menores de edad implicadas en los expedientes	Prevalencia
CAPV	1995	384.416	468	574	1,4‰
	2001	307.840	1.235	1.335	4,3‰
	2009 ¹	330.594 ²	1.421	1.553	4,6‰
ÁLAVA	1995	54.041 ³	91	136	2,5‰
	2001	43.750	149	180	4,1‰
	2009 ¹	48.299	154	205	4,2‰
BIZKAIA	1995	206.969 ³	244	244	1,1‰
	2001	161.349	741	741	4,5‰
	2009 ¹	168.703	852	852	5‰
GIPUZKOA	1995	123.401 ³	133	194	1,5‰
	2001	102.741	345	414	4‰
	2009 ¹	113.594	415	496	4,3‰

Fuentes: Instituto Nacional de Estadística. Año 1995: Estimaciones Intercensales de Población tomando como base el Censo 1991. Año 2001: Censo de Población y Viviendas. Año 2009: Estimaciones de la Población Actual tomando como base el Censo 2001. Datos a 1 de enero de 2010.

Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y Diputaciones Forales. Elaboración propia.

¹ Se han utilizado datos de población a 1 de enero de 2010, por ser la fecha más próxima a la de los datos relativos a expedientes y menores implicados (31 de diciembre de 2009).

² Los datos de población correspondientes al 2009 han sido tomados de la página del INE en agosto de 2010 y pueden estar sujetos a posteriores depuraciones. Se han tomado datos de población a 1 de enero de 2010.

³ No se dispone de información detallada anual de la distribución de la población por Territorios Históricos hasta el 1 de enero de 2002, a excepción de los Censos de Población (1991, 2001). Para el año 1995, partiendo de los datos reales de población menor de 18 años en toda la CAPV, se ha realizado una estimación de la distribución de dicha población en cada Territorio Histórico a partir de los porcentajes de distribución de la población de 0 a 19 años por Territorios Históricos en el año 2005 (Álava 14,058%, Bizkaia 53,84% y Gipuzkoa 32,101%). Eso explica la pequeña variación en el total.

En estos datos se puede observar que:

- El número de expedientes nuevos abiertos y el de los niños, niñas y adolescentes implicados en ellos ha ido aumentando con el paso de los años. En el año 2009, los servicios especializados de infancia analizaron la situación de 4,6 de cada 1.000 menores de edad de la CAPV.
- En el año 2001, a pesar del descenso experimentado en la población menor de 18 años, creció notablemente el número de expedientes abiertos y el de los menores implicados en ellos.
- Históricamente, en Álava era mayor la proporción de la población atendida (2,5‰ frente al 1,1‰ de Bizkaia y el 1,5‰ de Gipuzkoa en 1995). Ello se explicaba, se-

guramente, por una mayor capacidad de detección de situaciones problemáticas, debido a la existencia de dos servicios especializados y dos redes de atención (la de la propia Diputación y la del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz).

- En la actualidad, los porcentajes de nuevos menores atendidos se han equiparado, siendo ligeramente superiores en el territorio de Bizkaia (5%).

Sin duda, la presencia desigual de menores extranjeros no acompañados ha incidido en esta evolución.

A continuación analizaremos, en la tabla siguiente, la evolución de las medidas protectoras de separación familiar que se aplican en cada territorio.

Tabla 3.1.2. Medidas protectoras en la CAPV por territorios y años

		Población <18 años	Separación del núcleo familiar	Acogimiento residencial	Acogimiento familiar	Situaciones asimiladas al acogimiento familiar	Adopción ¹
CAPV	1995	384.416	1.227 (3,2‰)	889 (2,3‰)	192 (0,5‰)	113 (0,3‰)	33 (0,08‰)
	2001	307.840	1.179 (3,8‰)	759 (2,5‰)	277 (0,9‰)	111 (0,4‰)	32 (0,10‰)
	2009	330.594	1.962 (5,9‰)	1.172 (3,5‰)	750 (2,3‰)	5 (0,02‰)	35 (0,10‰)
ÁLAVA	1995	54.041	242 (4,5‰)	104 (1,9‰)	53 (1‰)	80 (1,5‰)	5 (0,09‰)
	2001	43.750	202 (4,6‰)	126 (2,9‰)	62 (1,4‰)	8 (0,2‰)	6 (0,13‰)
	2009	48.299	345 (7,1‰)	206 (4,3‰)	131 (2,7‰)	5 (0,1‰)	3 (0,06‰)
BIZKAIA	1995	206.969	707 (3,4‰)	631 (3‰)	56 ² (0,3‰)	–	20 (0,09‰)
	2001	161.349	597 (3,7‰)	480 ³ (3‰)	53 ² (0,3‰) + 46 ⁴ (0,2‰)	–	18 (0,11‰)
	2009	168.703	1.071 (6,3‰)	668 ⁵ (4‰)	380 (2,3‰)	–	23 (0,13‰)
GIPUZKOA	1995	123.401	278 (2,3‰)	154 (1,2‰)	83 (0,7‰)	33 (0,3‰)	8 (0,06‰)
	2001	102.741	380 (3,7‰)	153 (1,5‰)	116 (1,1‰)	103 (1‰)	8 (0,07‰)
	2009	113.594	546 (4,8‰)	298 (2,6‰)	239 (2,1‰)	–	9 (0,07‰)

Fuentes: Instituto Nacional de Estadística. Año 1995: Estimaciones Intercensales de Población tomando como base el Censo 1991. Año 2001: Censo de Población y Viviendas. Año 2009: Estimaciones de Población Actual tomando como base el Censo 2001. Datos a 1 de enero de 2010. Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y Diputaciones Forales. Elaboración propia).

¹ Datos referidos a adopciones nacionales constituidas.

² Acogimiento familiar permanente.

³ Sin contar a los menores extranjeros no acompañados.

⁴ Acogimiento familiar simple (14) y preadoptivo (32).

⁵ Incluye menores extranjeros no acompañados.

Como se puede observar, se ha producido un aumento en todas las medidas de separación del núcleo familiar (acogimiento residencial, acogimiento familiar y adopciones), aunque con algunas diferencias entre territorios. Así:

- En el conjunto de la comunidad autónoma se ha producido un aumento significativo de las medidas de separación familiar. En 2009, casi seis de cada 1.000 menores de edad han sido objeto de alguna de las medidas consideradas (acogimiento familiar o similar, acogimiento residencial o adopción), frente al 3,2 de 1995.
- La medida de acogimiento residencial sigue siendo la más utilizada en los tres territorios históricos.
- Los acogimientos familiares han crecido de forma espectacular. Para el conjunto de la comunidad autónoma se multiplican casi por cuatro en el periodo analizado, aunque con diferencias notables entre los tres territorios. En Bizkaia, donde hasta el año 2001 las cifras eran muy bajas, la cifra de acogimientos familiares ha aumentado de forma destacada. Pero es en el territorio alavés donde en mayor proporción se aplica esta modalidad de acogimiento, tal y como ha sucedido a lo largo del tiempo.
- El número de adopciones nacionales constituidas se ha mantenido básicamente estable. En Bizkaia y Gipuzkoa se han producido ligeros aumentos, y, en el caso de Álava, el número de adopciones ha disminuido y se sitúa en cifras inferiores a las de 1995.

La evolución experimentada por cada una de las medidas de separación familiar se puede apreciar mejor en la siguiente tabla, en la que se presenta el porcentaje que cada una de ellas representa sobre el total de las medidas protectoras aplicadas.

Tabla 3.1.3. Modalidades en el ámbito de las medidas protectoras de separación familiar en la CAPV en 1995, 2001 y 2009

		Separación del núcleo familiar (100%)	Acogimiento residencial	Acogimiento familiar	Situaciones asimiladas al acogimiento familiar	Adopción ¹
CAPV	1995	1.227	889 (72,5%)	192 (15,6%)	113 (9,2%)	33 (2,7%)
	2001	1.179	759 (64,4%)	277 (23,5%)	111 (9,4%)	32 (2,7%)
	2009	1.962	1.172 (59,7%)	750 (38,2%)	5 (0,3%)	35 (1,8%)
ÁLAVA	1995	242	104 (43%)	53 (21,9%)	80 (33%)	5 (2,1%)
	2001	202	126 (62,4%)	62 (30,7%)	8 (4%)	6 (3%)
	2009	345	206 (59,7%)	131 (38%)	5 (1,4%)	3 (0,9%)
BIZKAIA	1995	707	631 (89,3%)	56 ² (7,9%)	–	20 (2,8%)
	2001	597	480 ³ (80,4%)	53 ² (8,9%) + 46 ⁴ (7,7%)	–	18 (3%)
	2009	1.071	668 ⁵ (62,4%)	380 (35,5%)	–	23 (2,1%)
GIPUZKOA	1995	278	154 (55,4%)	83 (29,9%)	33 (12%)	8 (2,9%)
	2001	380	153 (40,3%)	116 (30,5%)	103 (27%)	8 (2,1%)
	2009	546	298 (54,6%)	239 (43,8%)	–	9 (1,6%)

Fuentes: Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y Diputaciones Forales. Elaboración propia.

¹ Datos referidos a adopciones nacionales constituidas.

² Acogimiento familiar permanente.

³ Sin contar a los menores extranjeros no acompañados.

⁴ Acogimiento familiar simple (14) y preadoptivo (32).

⁵ Incluye menores extranjeros no acompañados.

En los datos anteriores se puede observar que la medida más aplicada en el conjunto de la CAPV es la de acogimiento residencial, aunque su porcentaje ha ido disminuyendo a lo largo de los años (del 72,5% de 1995 al 59,7% del año 2009). El porcentaje de acogimientos familiares, por su parte, ha ido en aumento, y se ha reducido el de adopciones. Existen notables diferencias entre los tres territorios, así:

- En Álava ha aumentado el porcentaje de acogimientos residenciales desde el año 1995 y, en el último año, éstos se han mantenido en la media de la Comunidad Autónoma.
- En Gipuzkoa, la proporción entre acogimientos familiares y residenciales se mantiene bastante estable y cercana al 50% (los acogimientos residenciales del último año, 2009, suponen el 54,6% del total de medidas adoptadas).
- Es en Bizkaia donde los cambios han sido mayores. En 1995, el 89,3% de las medidas protectoras eran acogimientos residenciales (más del doble que en Álava). La cifra continuaba siendo elevadísima también en 2001, muy por encima del resto

de territorios. En 2009 se aprecia con claridad que esa tendencia se ha modificado y se sitúa en unos porcentajes más cercanos a la media (los acogimientos residenciales representan ahora el 62,4% del total de medidas aplicadas). En todo caso, conviene hacer observar que la inclusión o no de los menores extranjeros no acompañados hace que los datos y las proporciones no sean siempre comparables.

Las siguientes tablas reflejan los datos, en números absolutos, sobre acogimientos residenciales y familiares en los tres territorios y su evolución, con un desglose mayor en los datos correspondientes a los cinco últimos años.

Tabla 3.1.4. Evolución de los acogimientos residenciales en la CAPV (1995-2009)

	CAPV	ÁLAVA	BIZKAIA	GIPUZKOA
1995	889	104	631	154
2000	658	102	410	146
2001	759	126	480 ¹	153
2005	629	139	327	163
2006	575	123	249	203
2007	648	119	307 ²	222
2008	591	216	–	375
2009	1.172	206	668 ³	298

Fuentes: Diputaciones Forales. Elaboración propia.

¹ Sin menores extranjeros no acompañados.

² A fecha 20/12/2007.

³ Incluye menores extranjeros no acompañados.

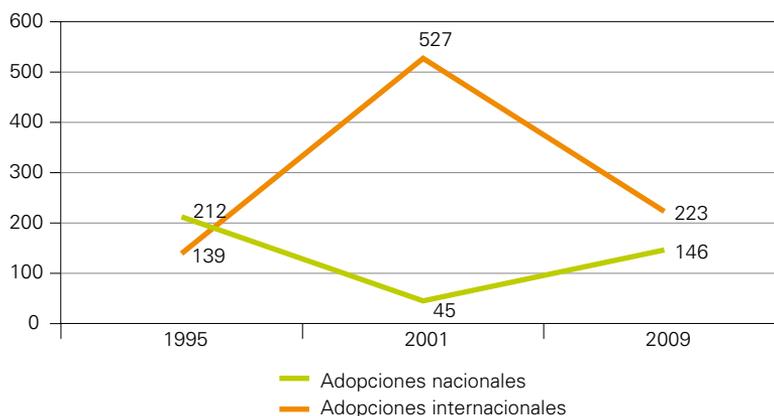
Tabla 3.1.5. Evolución de los acogimientos familiares en la CAPV (1995-2009)

	CAPV	ÁLAVA	BIZKAIA	GIPUZKOA
1995	192	53	56	83
2000	228	67	33	128
2001	231	62	53	116
2005	241	87	–	154
2006	766	108	408	150
2007	675	120	397	158
2008	322	129	–	193
2009	750	131	380	239

Fuentes: Diputaciones Forales. Elaboración propia.

En cuanto a las adopciones nacionales constituidas, hay que señalar que el número se ha mantenido básicamente estable en el tiempo (33 adopciones nacionales constituidas en 1995, 35 en 2009). En cambio, el número de solicitudes de adopción nacional presentadas sí ha experimentado una notable variación. En el siguiente gráfico se puede observar la evolución las solicitudes de adopción presentadas, tanto en las nacionales como en las internacionales, en el periodo analizado.

Gráfico 3.1.1. Evolución de solicitudes de adopciones nacionales e internacionales presentadas en la CAPV (1995, 2001, 2009)



Fuentes: Diputaciones Forales. Elaboración propia.

Como se puede apreciar, el número de solicitudes presentadas para adopciones nacionales descendió en 2001, al tiempo que experimentó un crecimiento espectacular el de las adopciones internacionales. Esta misma evolución se produce en los tres territorios.

El número de adopciones internacionales constituidas es muy superior al de las nacionales. En 2009, por ejemplo, se constituyeron 160 adopciones internacionales en la CAPV (33 en Álava, 74 en Bizkaia y 53 en Gipuzkoa), frente a las 35 adopciones nacionales.

Uno de los aspectos sobre el que nos parece importante ofrecer datos de evolución es el del desarrollo de la red de servicios residenciales. El aumento de centros de acogida y plazas ha sido muy notable en el periodo aquí considerado.

En las tablas siguientes puede apreciarse, por un lado, la distribución en 2009 de los centros de la red general y la de los recursos destinada exclusiva o mayoritariamente a menores extranjeros no acompañados y, por otro, la evolución de la red de servicios en cuanto a la capacidad de los centros y su titularidad o gestión pública o privada. Las tres diputaciones forales también mantienen convenios con otras entidades para la atención de algunos menores en sus centros ubicados fuera de la CAPV. Esas plazas y centros (por ejemplo,

cinco plazas en un mismo centro en el caso de Álava y Bizkaia, y diez en el caso de Gipuzkoa) no están contabilizadas. Además, en todos los territorios hay menores extranjeros no acompañados acogidos en la red general de recursos residenciales. No obstante, los datos nos sirven para hacer una aproximación a la distribución de centros y las plazas asignadas (y, por tanto, del volumen de población atendida en ellos).

Estos datos globales pueden verse desglosados en una serie de tablas, territorio a territorio y centro a centro en la [versión digital](#) de este informe.

**Tabla 3.1.6. La red de recursos residenciales en la CAPV en 2009.
Red general y red específica para menores extranjeros no acompañados**

	RED GENERAL DE RECURSOS RESIDENCIALES		RED DE RECURSOS RESIDENCIALES ESPECÍFICA MENAS		TOTAL	
	Centros	Plazas	Centros	Plazas	Centros	Plazas
CAPV	62	720	37	612	99 ¹	1.332
ÁLAVA	12	122	6	105	18	227
BIZKAIA	28	381	18	325	46	706
GIPUZKOA	22	217	13 ²	182	35	399

Fuentes: Diputaciones Forales. Elaboración propia.

¹ No se contabilizan los centros con los que las Diputaciones Forales tienen convenios de colaboración (Centro Zanduetza en Navarra con el que las tres administraciones tienen plazas reservadas por convenio o el centro de Dianova en Córdoba en el caso de Gipuzkoa).

² Se incluye aquí un centro mixto, de 20 plazas, porque mayoritariamente es ocupado por menores extranjeros no acompañados.

Tabla 3. 1.7. Red de servicios residenciales de Álava a excepción de los centros destinados exclusiva o mayoritariamente a menores extranjeros no acompañados (2009)

CENTRO	TIPOLOGÍA	GESTIÓN	Nº PLAZAS	Nº PLAZAS OCUPADAS	PLANTILLA
Hogar Geroa	Recurso básico de acogimiento residencial	Directa IFBS	8	8	10
Hogar Paula Montal	Recurso básico de acogimiento residencial	Convenio colaboración IFBS-Asociación Nuevo Futuro	7	7	8
Hogar Hazibide	Recurso básico de acogimiento residencial	Convenio colaboración IFBS-Asociación Nuevo Futuro	7	7	10
Hogar Sendoa	Recurso básico de acogimiento residencial	Convenio colaboración IFBS-Asociación Nuevo Futuro	7	8	10 ¹
Hogar Cantón de Santa María	Recurso básico de acogimiento residencial	Contrato Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz con Asociación IRSE	10-12 ²	9	Gestión municipal
Hogar Pablo Uranga	Recurso básico de acogimiento residencial	Contrato Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz con Asociación IRSE	10- 12 ²	9	Gestión municipal
Hogar Fuente de la Salud	Recurso básico de acogimiento residencial	Contrato Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz con Asociación Izan	10-14 ²	10	Gestión municipal
Hogar Txalaparta	Recurso básico de acogimiento residencial	Contrato Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz con Asociación IRSE	10-14 ²	9	Gestión municipal
Hogar Socioeducativo Sansoheta	Adolescentes con problemas de conducta	Contrato IFBS- Asociación Izan	16	3 ³	20
Piso de emancipación Orhy	Piso de emancipación	Convenio colaboración IFBS-Asociación Kolorre Guztiak	5	4	5
Centro de acogida y urgencias Bosco Etxea	Centro de acogida y urgencias para adolescentes	Convenio colaboración IFBS-Sociedad San Francisco de Sales	10 (2 plazas más de reserva)	10	17
Centro de acogida y urgencias Hazaldi	Centro de acogida y urgencias para menores de 0 a 18 años	Convenio colaboración IFBS- Hijas de la Caridad	22	23	20
Centro terapéutico Zandueta (Navarra)	Centro educativo terapéutico (adicciones)	Plazas conveniadas IFBS-Asociación Dianova	5	5	

Fuentes: Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y Departamento de Política Social y Servicios Sociales de la Diputación Foral de Álava.

¹ Equipo técnico compuesto por coordinador, psicólogo y trabajadora social, compartido por los hogares Paula Montal, Hazibide y Sendoa.

² La primera cifra hace referencia a los datos aportados por la Diputación Foral y, la segunda, a los aportados por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

³ Resto de plazas ocupadas por menores extranjeros no acompañados.

Tabla 3.1.8. Red de servicios residenciales de Bizkaia a excepción de los centros destinados exclusiva o mayoritariamente a menores extranjeros no acompañados (2009)

Red básica de acogida residencial

Centro	Gestión	Entidad	Plazas	Características del colectivo	Municipio
EL REFUGIO	Convenio	Ntra. Señora de la Caridad	28	Grupo pequeños. Mixto de 0 a 12 años	BILBAO
	Convenio		16	Grupo adolescentes. Chicas de 10 a 18 años	
COLEGIO HOGAR STA M ^o DE ARTAGAN	Convenio	Sta. María de Artagan	15	Chicas. De 7 a 18 años	BILBAO
CENTRO RESIDENCIAL STELLA MARIS	Convenio	Ángeles Custodios	27	Mixto hasta los 12 años. Chicas de 13 a 18 años	BILBAO
HOGAR BASAURI	Pública	IFAS	12	Mixto. De 2 a 18 años	BASAURI
HOGAR FUEROS	Pública	IFAS	12	Mixto. De 2 a 18 años	BARAKALDO
HOGAR MUNGIA	Pública	IFAS	12	Mixto. De 2 a 18 años	MUNGIA
HOGAR MURRIETA	Pública	IFAS	12	Mixto. De 2 a 18 años	BARAKALDO
HOGAR PORTUGALETE	Pública	IFAS	12	Mixto. De 2 a 18 años	PORTUGALETE
HOGAR SAN ADRIAN	Pública	IFAS	12	Mixto. De 2 a 18 años	BILBAO
HOGAR SANTURTZI	Pública	IFAS	12	Mixto. De 2 a 18 años	SANTURTZI
HOGAR TXURDINAGA	Pública	IFAS	12	Mixto. De 2 a 18 años	BILBAO
HOGAR ZABALBURU	Pública	IFAS	12	Mixto. De 2 a 18 años	BILBAO
HOGAR ARGILEKU	Convenio/ IFAS	T. Capuchinos	10 + 3	Chicas. De 3 a 18 años (3 plazas de urgencia)	BARAKALDO
HOGAR LARRASOLO	Convenio/ IFAS	T. Capuchinos	9	Mixto. De 2 a 18 años	BARAKALDO
HOGAR MAÑARIKUA	Convenio	Caritas	12	Mixto. De 2 a 18 años	BILBAO
HOGAR ALBIA	Convenio	Urgatzi	12	Mixto. De 2 a 18 años	BILBAO
HOGAR IPARRAGUIRRE	Convenio	Urgatzi	12	Mixto. De 2 a 18 años	BILBAO
HOGAR ARENAL	Convenio	Urgatzi	12	Mixto. De 2 a 18 años	BILBAO
HOGAR AMIGÓ PORTUGALETE	Convenio	Fundación Amigó	12	Mixto. De 2 a 18 años	PORTUGALETE
HOGAR SARRIENA	Convenio	Bizgarri	12	Mixto. De 2 a 18 años	LEIOA
HOGAR SALTILLO	Convenio	Casa del Salvador	9	Mixto. De 2 a 18 años	PORTUGALETE
U.A.S. DOLARETXE	Pública	IFAS	20	Niños y niñas. De 0 a 3 años	BILBAO

Fuente: Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia.

Red especializada de acogida de adolescentes

Centro	Gestión	Entidad	Plazas	Características del colectivo	Municipio
HOGAR OLABARRIETA	Convenio	Bizgarri	10	Adolescentes. Mixto. De 12 a 18 años	GALDAKAO
ZABALONDO ETXEA	Convenio	Fundación Amigó	12 + 3	Adolescentes. Mixto. De 12 a 18 años. Urgencias: 3	MUNGIA
CENTRO ZANDUETA	Convenio	Dianova	5	Menores con problemas de consumo	ZANDUETA (NAVARRA)
HOGAR MUSKIZ	Convenio	Fundación Amigó	10	Adolescentes. Mixto. De 12 a 18 años	MUSKIZ
HOGAR SODUPE	Convenio	Urgatzi	10	Adolescentes. Mixto. De 12 a 18 años	SODUPE

Fuente: Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia.

Red especializada de acogida de menores con gran discapacidad

Centro	Gestión	Entidad	Plazas	Características del colectivo	Municipio
CENTRO URIBARRI	Pública	IFAS	10	Mixto. De 3 a 18 años. Discapacitados	BILBAO
CENTRO MADARIAS	Convenio	APNABI	9	Mixto. De 3 a 18 años. Discapacitados	ERANDIO

Fuente: Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia.

Tabla 3.1.9. Red de servicios residenciales de Gipuzkoa a excepción de los centros destinados exclusiva o mayoritariamente a menores extranjeros no acompañados (2009)

Programa de acogida de urgencia

Centro	Localidad	Gestión	Nº plazas	Nº plazas ocupadas a 31/12/09	Plantilla	Colectivo atendido
C.A.U. ¹ Loistarain	Donostia-San Sebastián	Convenio Hijas de la Caridad	15	16	33,50 ²	Menores entre 0 y 12 años en situación de acogida de urgencia
C.A.U. Zikuñaga	Hernani	Contrato Hogares Nuevo Futuro	10	6	19	Adolescentes autóctonos de 13 a 17 años en situación de acogida de urgencia.

Fuente: Departamento de Política Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa. Elaboración propia.

Programa básico general

Centro	Localidad	Gestión	Nº plazas	Nº plazas ocupadas a 31/12/09	Plantilla	Colectivo atendido
C.R. ³ Loistarain	Donostia-San Sebastián	Convenio Hijas de la Caridad	15	11	33,50 ⁴	Menores entre 0 y 12 años dentro del Programa de acogimiento básico general (PBG)
C.R. Zarategi	Donostia-San Sebastián	Convenio Hijas de la Caridad	24 (en 3 módulos)	17	31,5	Menores entre 0 y 12 años dentro del PBG
C.R. Hériz	Donostia-San Sebastián	Convenio Unión Latina Nuestra Señora de la Caridad	8	7	10,5	Menores entre 0 y 12 años dentro del PBG
C.R. Altamira	Lezo	Convenio Unión Latina Nuestra Señora de la Caridad	10	10	11,5	Menores entre 0 y 12 años dentro del PBG
C.R. Mary Ward	Donostia-San Sebastián	Convenio Mary Ward	8	8	10,5	Menores entre 0 y 12 años dentro del PBG
C.R. Larratxo	Donostia-San Sebastián	Convenio Fundación Larratxo	8	8	10,5	Menores entre 13 y 17 años dentro del PBG
C.R. Erreenteria	Erreenteria	Convenio Fundación Larratxo	8	6	10,5	Menores entre 13 y 17 años dentro del PBG
C.R. Ategorrieta	Donostia-San Sebastián	Convenio Asociación Educadores Especializados de Gipuzkoa	8	5	10,5	Menores entre 13 y 17 años dentro del PBG
C.R. Usandizaga	Donostia-San Sebastián	Convenio Asociación Educadores Especializados de Gipuzkoa	8	7	10,5	Menores entre 13 y 17 años dentro del PBG
C.R. Bera Bera	Donostia-San Sebastián	Convenio Asociación Educadores Especializados de Gipuzkoa	8	4	10,5	Menores entre 13 y 17 años dentro del PBG
C.R. Tolosa	Tolosa	Convenio Bide Berri	8	6	10,5	Menores entre 13 y 17 años dentro del PBG
C.R. Bergara	Bergara	Convenio Bide Berri	8	7	10,5	Menores entre 13 y 17 años dentro del PBG
C.R. Antiguo ⁵	Donostia-San Sebastián	Convenio Bide Berri	8	7	10,5	Menores entre 13 y 17 años dentro del PBG
C.R. Hondarribia	Hondarribia	Convenio Hogares Nuevo Futuro	8	3	10,5	Menores entre 13 y 17 años dentro del PBG
C.R. Francia	Donostia-San Sebastián	Convenio Hogares Nuevo Futuro	8	8	10,5	Menores entre 13 y 17 años dentro del PBG
C.R. Amara ⁶	Donostia-San Sebastián	Contrato Hogares Nuevo Futuro	8	0	10,5	Menores entre 13 y 17 años dentro del PBG
C.R. Beasain	Beasain	Contrato Hogares Nuevo Futuro	8	6	10,5	Menores entre 13 y 17 años dentro del PBG

Centro	Localidad	Gestión	Nº plazas	Nº plazas ocupadas a 31/12/09	Plantilla	Colectivo atendido
C.R. Zizurkil	Zizurkil	Contrato Hogares Nuevo Futuro	8	7	10,5	Menores entre 13 y 17 años dentro del PBG

Fuente: Departamento de Política Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa. Elaboración propia.

Además de los menores acogidos en la red de centros, dos menores se encuentran en el centro Goienetxe de ASPACE y otros dos en la unidad de menores de la Fundación Uli Azpi.

Programas especializados

Centro	Localidad	Gestión	Nº plazas	Nº plazas ocupadas a 31/12/09	Plantilla	Colectivo atendido
Centro de seguimiento de medidas judiciales Urretxu	Urretxu	Convenio Asociación Bide Berri	20 ⁷	19	25	Menores entre 13 y 18 años con medidas de internamiento en los centros de justicia juvenil
Centro Educativo Terapéutico Irisasi	Usurbil	Contrato Clece Servicios Sociales	12	12	34,39	Menores entre 13 y 18 años, dentro del Programa especializado de atención a menores con graves problemas de conducta
Centro Educativo Terapéutico Zandueta ⁸	Zandueta (Navarra)	Convenio Asociación Dianova	10	6	26,75	Menores entre 13 y 18 años, dentro del Programa especializado de atención a adolescentes con graves problemas de conducta
Centro residencial Azpilikueta ⁹	Irun	Contrato Asociación Dianova	11	7	18,75	Menores entre 13 y 18 años, dentro del Programa especializado de atención a adolescentes con graves problemas de conducta

Fuente: Departamento de Política Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa. Elaboración propia.

1 C.A.U.: Centro de Acogida de Urgencia.

2 Plantilla para este recurso y para el PBG (Programa Básico General) de la misma entidad.

3 C.R.: Centro Residencial.

4 Plantilla para este recurso y para el PBG (Programa Básico General) de la misma entidad.

5 Apertura en julio, tras el traslado del equipo y de los menores que se encontraban en el centro de la calle Arrasate de Donostia-San Sebastián.

6 Durante el otoño los menores han sido trasladados a otros centros, ya que este recurso se va a destinar a acoger menores de 12 años. Se están realizando reformas.

7 Dividido en 2 módulos: centro de seguimiento de medidas judiciales y centro de cumplimiento de medidas judiciales.

8 Recurso de orientación terapéutica dirigido a menores en los que el consumo de tóxicos dificulta su socialización y maduración.

9 Recurso de orientación terapéutica de segunda fase, tras el Centro Educativo Terapéutico Zandueta.

Además de los recursos citados se ha conveniado con la Asociación Dianova el uso de 6 plazas en el centro Santa Elena de Córdoba. Otros 7 menores se encuentran en recursos de acogimiento fuera del Territorio.

Tabla 3.1.10. Capacidad de los recursos residenciales en 1995 y 2009

		CAPACIDAD DE LOS CENTROS														TOTAL	
		1-5 plazas		6-10 plazas		11-20 plazas		21-30 plazas		31-50 plazas		51-70 plazas		>70 plazas		Centros	Plazas
		Centros	Plazas	Centros	Plazas	Centros	Plazas	Centros	Plazas	Centros	Plazas	Centros	Plazas	Centros	Plazas	Centros	Plazas
CAPV	1995	7	34	27	223	18	262	5	134	3	132	1	64	2	162	63	1.011
	2009	1	5	54	447	30	405	9	225	4	160	-	-	1	90	99	1.332
ÁLAVA	1995	-	-	2	14	6	87	1	22	-	-	-	-	-	-	9	123
	2009	1	5	12	98	1	16	3	76	1	32	-	-	-	-	18	227
BIZKAIA	1995	-	-	11	84	11	162	3	90	3	132	1	64	2	162	31	694
	2009	-	-	16	125	24	320	3	77	2	94	-	-	1	90	46	706
GIPUZKOA	1995	7	34	14	125	1	13	1	22	-	-	-	-	-	-	23	194
	2009	-	-	26	224	5	69	3	72	1	34	-	-	-	-	35	399

Fuentes: Diputaciones Forales y Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. Elaboración propia.

En la tabla precedente pueden apreciarse algunas **tendencias generales** y, también, las diferencias entre los tres territorios. Así, en cuanto a datos globales que afectan a toda la CAPV podemos señalar que:

- Se ha producido un aumento de centros y plazas en toda la CAPV: hemos pasado de tener 63 centros con 1.011 plazas en total en 1995, a 99 centros con 1.332 plazas a finales de 2009.
- Ha disminuido el número de menores en centros de más de 51 plazas, aunque todavía se mantiene un centro de grandes dimensiones (90 plazas, divididas en cinco unidades convivenciales).
- El número total de centros y plazas en unidades residenciales más pequeñas (de 6 a 10 plazas) y, por tanto, de características más parecidas a un hogar, se ha duplicado.
- Se aprecia una gran diferencia en las características de los centros según pertenezcan a la red general o a la red específica para menores extranjeros no acompañados. Así, los centros de mayores dimensiones se destinan a la atención de menores extranjeros no acompañados (las 720 plazas de la red general se distribuyen en 62 centros, frente a las 612 plazas distribuidas en 37 centros para menores extranjeros no acompañados).

Realizando un análisis **territorio a territorio** podemos observar que:

- En Álava, el número de centros se ha duplicado. Cuatro de los 18 centros pertenecen a la red de servicios residenciales del Servicio de Infancia y Familia del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.
- En Bizkaia, el número de plazas no ha sufrido un incremento reseñable (12 plazas más), aunque sí el de centros (46 centros frente a los 31 de 1995). Es en este territorio donde los centros tienen mayores dimensiones (un centro de 90 plazas, dividido en cinco grupos educativos, otro de 50 plazas, ambos destinados a menores extranjeros no acompañados). La población atendida por los servicios especializados en el territorio ha ido en aumento, de manera que el estancamiento en el número de plazas de acogimiento residencial ha podido ser compensado por el importante aumento de los acogimientos familiares en el territorio.
- En Gipuzkoa, el 56% de las plazas se ubican en los 26 centros con capacidad para acoger entre 6 y 10 menores. El centro de mayores dimensiones cuenta con 34 plazas para acoger a menores extranjeros no acompañados.

Uno de los aspectos de los recursos residenciales que interesa conocer es el de la titularidad y la gestión de los centros. Los datos del año 1995 hacen referencia a la titularidad de los centros. Puede darse el caso de que un centro sea de titularidad pública, pero la gestión esté en manos de entidades privadas (así sucedía, por ejemplo, en el territorio de Bizkaia con el centro Zabaloetxe, de 90 plazas).

Tabla 3.1.11. Titularidad de los servicios residenciales de atención en 1995

	Titularidad	Centros	Plazas
CAPV	Pública	26	472
	Privada	37	539
	Total	36	1.011
ÁLAVA	Pública	7	109
	Privada	2	14
	Total	9	123
BIZKAIA	Pública	12	299
	Privada	19	395
	Total	31	694
GIPUZKOA	Pública	7	64
	Privada	16	130
	Total	23	194

Fuentes: Diputaciones Forales y Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.
Elaboración propia.

Pero interesa conocer, sobre todo, en quién recae la gestión de los centros (aunque la titularidad, en algunos casos, sea pública).

Tabla 3.1.12. Modelo de gestión de los servicios residenciales de atención en 2009

	Gestión	Centros	Plazas
CAPV	Pública	18	195
	Privada	81	1.137
	Total	99	1.332
ÁLAVA	Pública	1	8
	Privada	17	219
	Total	18	227
BIZKAIA	Pública	17	187
	Privada	29	519
	Total	46	706
GIPUZKOA	Pública	–	–
	Privada	35	399
	Total	35	399

Fuentes: Diputaciones Forales y Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.
Elaboración propia.

Respecto a la **gestión de los centros residenciales** podemos apuntar que:

- El número de centros gestionados por entidades privadas ha sido siempre superior, pero la proporción ha aumentado muy notablemente en los últimos años (en 2009, el 85,3% de las plazas se ubicaban en centros gestionados por entidades privadas).
- En Álava, sólo uno de los 18 centros es de gestión pública (ocho plazas).
- Es Bizkaia el territorio que cuenta con más centros de gestión pública (casi un 37% de los centros y un 26,4% de las plazas).
- En Gipuzkoa, la gestión de todos los centros está, en la actualidad, en manos de entidades privadas.

Uno de los fenómenos que se observa en los últimos años y que preocupa a esta institución es el de la **creciente especialización de los centros de protección**. Nos estamos refiriendo al preocupante aumento de los denominados recursos residenciales para adolescentes con problemas de conducta, centros especiales, centros terapéuticos, centros de protección para el cumplimiento de medidas judiciales, etc. En mayor o menor medida es una realidad que está presente en todos los territorios históricos aunque no resulta fácil saber, en la práctica, a cuántos menores afecta. Sólo en Gipuzkoa, único territorio donde se detalla con exactitud las características de cada centro, son cuatro los centros "especiales" destinados a menores extranjeros con problemas de conducta (60 plazas) y otros tres centros (43 plazas) para menores autóctonos con problemas de conducta o de adicción a tóxicos. En Bizkaia y Álava, existen, al menos, cuatro centros (45 plazas) y un centro (16 plazas) respectivamente, especializados en adolescentes autóctonos con diferentes problemáticas. No obstante, no se detalla cuántos de los centros destinados a menores extranjeros no acompañados responden a las características de un recurso para adolescentes con problemas de conducta.

La organización, los recursos materiales y de personal, el régimen disciplinario... de estos "centros especiales" están regulados en el decreto sobre recursos de acogimiento residencial (Decreto 131/2008, BOPV nº 150, de 8 de agosto de 2008). La aplicación de algunos de los elementos recogidos en él (por ejemplo, la ubicación en lugares alejados de los municipios, la utilización de la inmovilización física, la separación de grupo, la posibilidad de vigilantes de seguridad, los registros corporales a los menores, etc.), preocupan a esta institución desde el punto de vista de la defensa de los derechos y las garantías de los menores acogidos que le corresponde.

Luces y sombras en la respuesta institucional

A continuación señalaremos, de forma resumida, algunos elementos en los que consideramos que se han producido importantes avances y otros que deben mejorarse.

1. El desarrollo del marco normativo y la creación de órganos y servicios

La aprobación, en el año 2005, de la Ley de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia supuso un paso importante para dotar a la CAPV de un marco de referencia y unas pautas de actuación comunes. Hay que destacar el importante esfuerzo institucional en el desarrollo normativo y en los requerimientos derivados de la citada ley. Destacamos los que, a nuestro juicio, son más relevantes para los menores en situación de desprotección. Así, la ley insta a:

- Promover la mediación familiar, exige la creación de un Consejo Asesor de Mediación Familiar y un Registro de personas mediadoras. En 2008 se aprobó la Ley de Mediación Familiar, un año después se reguló mediante decreto la creación del Consejo Asesor, y se está trabajando en el reglamento del Registro. Hay, además, un Servicio de Mediación en cada una de las tres capitales.
- Impulsar la creación de los puntos de encuentro familiar. Dichos puntos de encuentro, regulados por el Decreto 124/2008, de 1 de julio, son utilizados tanto por menores cuya situación familiar está en crisis, como por menores que permanecen acogidos en los recursos residenciales.
- Crear el Observatorio de la infancia y la adolescencia y la Comisión permanente sectorial para la atención a la infancia y la adolescencia (creados por Decreto 219/2007, BOPV de 20 de diciembre de 2007, y Decreto 165/2007, BOPV de 16 de octubre de 2007, respectivamente).
- Regular, de forma específica, los recursos de acogimiento residencial para la infancia y adolescencia en situación de desprotección y los centros para el cumplimiento de medidas judiciales. Sobre la regulación de los centros de justicia juvenil se hablará en un epígrafe posterior. Aquí conviene recordar que el decreto regulador de los centros de protección, aprobado en 2008, establece un plazo de cuatro años para que las administraciones competentes adapten sus recursos residenciales a los requisitos materiales, funcionales y de personal en él establecidos.

2. Mejoras en la detección y valoración de las situaciones de riesgo y desamparo

Una de las exigencias de la ley de atención y protección de la infancia y adolescencia era la de la elaboración y aprobación, en el plazo de un año, de los instrumentos de valoración y determinación de la gravedad de las situaciones de desprotección. El instrumento *Balora*, diseñado en colaboración con todas las administraciones implicadas (Gobierno Vasco, diputaciones y ayuntamientos), y con profesionales del sector, pretende ser una herramienta que oriente la valoración y proporcione criterios a los profesionales de los servicios sociales municipales y territoriales. El instrumento, que en la actualidad se encuentra en fase de implantación, a pesar de los cinco años transcurridos desde la ley, puede constituir además una herramienta para la mejora de la coordinación interinstitucional.

3. *Coordinación*

Existe un importante grado de acuerdo sobre la importancia y necesidad de un trabajo coordinado entre todos los agentes que intervienen en situaciones de desprotección. No obstante, el establecimiento, en la práctica, de cauces estables de coordinación entre las diferentes administraciones, más allá de la buena voluntad de los técnicos profesionales, sigue siendo una de las asignaturas pendientes en esta materia.

La regulación autonómica sobre los centros de protección exige que el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales, en el seno de una comisión mixta creada al efecto, establezcan, como mínimo, protocolos de colaboración y coordinación con los siguientes servicios: con los servicios sanitarios, en particular, con los de salud mental; con los servicios de educación; con los de atención a personas con discapacidad; con los servicios de inclusión social; con los de justicia juvenil; con los servicios de juventud, cultura y deporte; y con otros servicios sociales.

Especial relevancia concedemos al establecimiento de dos protocolos comunes de actuación: el protocolo de actuación en la acogida de urgencia de menores extranjeros no acompañados y el protocolo de actuación para ausencias no autorizadas. Esta institución ha dirigido actuaciones de oficio en estos dos temas y aunque, por parte de las administraciones responsables, se ha informado de la voluntad de la puesta en marcha de dichos protocolos y de la importancia del establecimiento de criterios comunes de actuación, hasta la fecha de redacción de este texto no se tenía constancia de la aprobación de dichos protocolos comunes.

4. *Participación de los menores y sus familias*

El derecho a la participación de los niños, niñas y adolescentes en situación de desprotección y sus familias está ampliamente recogido en la normativa vigente. No obstante, en muchas ocasiones se limita al cumplimiento de un requisito formal (a través del procedimiento de quejas, o la firma de un programa de intervención), sin que se logre dar voz a los protagonistas que son objeto de intervención.

5. *Progresiva privatización de la gestión de los servicios*

La progresiva privatización en la gestión de los servicios especializados de infancia (residenciales y no residenciales), que en ocasiones se deja en manos de entidades sin ánimo de lucro y, en otras, en manos de empresas, hace necesaria cuanto antes una regulación específica sobre autorización, homologación, inspección y registro de entidades que intervienen con infancia en situación de desprotección.

6. Acogimiento familiar y residencial

Uno de los aspectos más destacables es el importante desarrollo alcanzado por los programas de intervención, fundamentalmente los de acogimiento familiar y residencial. Los programas de acogimiento familiar se han impulsado en los últimos años en las tres diputaciones forales, aunque con las dificultades antes señaladas (búsqueda de familias acogedoras, acogida de grupos de hermanos y hermanas, etc.). Parece conveniente explorar nuevas vías de acogimiento en entorno familiar, como el acogimiento profesionalizado (fórmula ya utilizada en ocasiones, por ejemplo, en Gipuzkoa).

En los programas de acogimiento residencial hay que destacar la desaparición, en el caso de la red de acogida general, de los centros de grandes dimensiones, en beneficio de unidades convivenciales más pequeñas e integradas en el entorno comunitario. En este sentido es necesario señalar el importante esfuerzo de las diputaciones forales para dar respuesta a las necesidades que se han ido presentando.

Uno de los elementos más preocupantes es el de la alta proporción de los adolescentes atendidos por los servicios de infancia especializados que cumplen alguna medida judicial. A pesar de que este tema se abordará en el capítulo dedicado a menores infractores, quisiéramos adelantar aquí alguna reflexión. En muchos casos, las medidas impuestas por los Juzgados de Menores son medidas en medio abierto, que se cumplen mientras los adolescentes residen en los centros de protección. En los casos más graves, en los que se impone una medida judicial de internamiento, los adolescentes (en su mayoría, chicos) realizan un "circuito" del centro de protección al de reforma, para volver de nuevo al centro de protección (en el mejor de los casos) al finalizar el cumplimiento de la medida judicial. Esto exige, no sólo unos niveles de coordinación institucional que en la actualidad no se producen, sino, sobre todo, una reflexión sobre los itinerarios o circuitos que se están generando para los adolescentes con dificultades conductuales.

Por último, podemos señalar que se observa un notable esfuerzo por estructurar las intervenciones educativas, exigir a los centros la aplicación de un proyecto educativo de centro, de planes de intervención individual para cada menor acogido, fichas y protocolos de intervención, procedimientos de sugerencia y queja, cartas de derechos y obligaciones de los niños, niñas y adolescentes acogidos, etc. No obstante, consideramos que todavía queda un largo camino por recorrer para que esas herramientas pasen a convertirse en instrumentos estructuradores y facilitadores de la tarea socioeducativa con menores en situación de desprotección.

La visión de las quejas

Las quejas de los ciudadanos y ciudadanas en esta materia se han centrado fundamentalmente en la actuación de las diputaciones forales y han hecho referencia a menores en situación de grave riesgo o desamparo. En los últimos años se ha observado un aumento de las quejas en esta materia.

En cuanto a los motivos de queja cabe decir que son de diversa índole, aunque los más destacados pueden agruparse en los siguientes bloques:

- **Limitaciones del acogimiento residencial.** En este sentido, hemos recibido quejas de los padres y madres de menores de edad cuya tutela ostentan las diputaciones forales y que permanecen acogidos en los recursos residenciales. Estas quejas han hecho alusión a la disconformidad con el régimen de visitas establecido (periodicidad, supervisión de las visitas por educadores, duración...), a la atención recibida por el servicio de infancia que es valorada como insuficiente, etc.

También se han recibido quejas relacionadas con la atención educativa prestada a los niños, niñas y adolescentes en los recursos residenciales. Sobre todo están relacionadas con las dificultades del personal educativo para supervisar y contener las conductas más conflictivas de los menores de edad (absentismo escolar, conductas que ponen en peligro su salud...).

Por otra parte, hemos recibido quejas relacionadas con la derivación de niños, niñas y adolescentes a centros residenciales de fuera de la CAPV o a programas especializados.

- **Ausencias no autorizadas.** Otro de los motivos de preocupación y queja de los padres y madres cuyos hijos e hijas permanecen en recursos de acogimiento residencial es el del insuficiente control por parte del personal educativo en las salidas de los menores, en especial en aquellos casos en que el menor de edad permanece ausente del centro sin autorización y se desconoce su paradero.
- **Reintegración del niño, niña o adolescente en su familia de origen.** Los servicios sociales especializados tienen la obligación de favorecer el retorno de los menores a sus familias de origen, facilitando programas de intervención familiar que mejoren las condiciones de convivencia en el hogar familiar. Algunas de las quejas recibidas tienen que ver con la insuficiente actuación de las diputaciones forales en este sentido, o con una actitud no suficientemente proactiva.
- **Familias con padres separados y niños o niñas a cargo de uno de ellos.** Algunas de las quejas recibidas tienen que ver con el tratamiento que se da a uno de los progenitores, en concreto al progenitor que no tiene asignada la guarda y custodia de los menores. Estos padres y madres suelen tener relaciones personales conflictivas, lo que da lugar a procedimientos contenciosos de separación y/o a la adopción de medidas paternofiliales por decisión judicial. Son casos en los que también interviene el servicio de infancia porque se han detectado situaciones de riesgo o porque un progenitor solicita ayuda.
- **Adopciones.** Algunas de las quejas tramitadas hacen referencia a la tardanza del procedimiento y, en ocasiones, a la poca sensibilidad en el trato recibido. También se han recibido quejas en relación al requisito de la diferencia de edad entre los adoptantes y el menor adoptado. El Ararteko se pronunció en el sentido de re-

comendar que la distancia generacional no fuese objeto de un límite cronológico en términos absolutos, sino que fuese ponderada caso por caso atendiendo a las circunstancias personales y familiares.

- **Insuficiente valoración de elementos interculturales.** También ha sido motivo de queja la insuficiente valoración de las diferencias culturales en relación a la crianza y a las relaciones paternofiliales, cuando es un elemento que influye en la comunicación con los educadores y educadoras.
- Otras de las quejas tienen que ver con las **limitaciones de los programas** de intervención educativa **de los ayuntamientos** que no cumplen las expectativas de las personas.
- También con las **dificultades en el intercambio de información y colaboración** entre los servicios sociales de base y los especializados, los servicios sanitarios, los servicios municipales encargados del padrón, etc.

A modo de síntesis o conclusión

Resulta complejo realizar una síntesis en este capítulo, en que hay un gran abanico de problemáticas, necesidades, recursos, profesionales e instituciones implicadas. Nos limitaremos a destacar cuatro aspectos, a nuestro juicio, de especial importancia.

En primer lugar quisiéramos destacar la importancia de la **intervención con las familias** en todos los casos de desprotección infantil y en los distintos momentos del proceso, a pesar de las dificultades que ello conlleva (resistencias a la intervención, dificultades de comunicación...) y con las que se encuentran, a diario, los profesionales. No obstante, consideramos que hay elementos suficientes que nos invitan a pensar que es necesaria una apuesta más decidida por la intervención y el apoyo a las familias. Así:

- Cada vez se detectan más situaciones problemáticas que apuntan a la necesidad de la intervención familiar desde los servicios sociales municipales: problemas en el establecimiento de límites y normas a los menores, incremento de consumos problemáticos de tóxicos, incapacidad de control de la conducta de los hijos e hijas, interferencias entre el padre y la madre en casos de separación, etc.
- Los procesos de acogimiento familiar requieren, para ser exitosos, un acompañamiento y asesoramiento de calidad, no sólo al menor, sino sobre todo a la familia acogedora. Un acompañamiento que debe ser sostenido en el tiempo.
- También se hace necesaria una intervención con la familia en aquellos casos en los que los niños, niñas y adolescentes son derivados a un recurso de acogimiento residencial. Es, posiblemente, en este caso donde deban invertirse más esfuerzos para que la medida de separación familiar sea lo más corta posible.

Si bien parece haber acuerdo sobre la relevancia de la intervención con familias, en ocasiones, ésta se deja en manos de un único profesional aunque desempeñe su labor en un equipo más amplio. La intervención con familias requiere la intervención de equipos de profesionales sólidos, estables, que puedan trabajar conjuntamente en un único caso, complementando así la intervención y ofreciendo mayores garantías de éxito. Esto, evidentemente, requiere una fuerte apuesta por parte de las instituciones competentes.

La necesidad de mejorar la **coordinación** entre instituciones ha quedado claramente de manifiesto. No vamos a insistir en ello. En cuanto a la gestión de los servicios, tanto municipales como especializados, por parte de entidades quisiéramos también destacar la trascendencia de una buena coordinación, de la formación de los equipos, de las condiciones laborales de los profesionales, etc. además de la responsabilidad última de la administración en el servicio prestado a través de estas entidades.

El incremento en los últimos años de los llamados “**centros especiales**” es motivo de preocupación para la institución del Ararteko. La asignación de los adolescentes a uno u otro centro, si bien está regulada y debe cumplir unos requisitos (entre ellos, basarse en un evaluación de necesidades realizada por el Servicio de Infancia), tiene una trascendencia fundamental en el desarrollo de estos menores.

Sin entrar a valorar la conveniencia de establecer centros especializados –aspecto en el que no hay un acuerdo entre los propios profesionales de la intervención social– no parece excesivo exigir a las administraciones responsables que doten a dichos centros (que deberían ser pocos en número) de los mejores recursos materiales y, sobre todo, humanos que sea posible (equipos bien formados, con larga trayectoria profesional, experimentados, estables, con buenas condiciones de trabajo...).

Nos gustaría finalizar señalando la **necesidad de fomentar los cauces de participación de los menores y sus familias**. En la administración local apenas existen cauces de participación para los menores, más allá de los procedimientos de quejas y sugerencias. En los servicios especializados de infancia de las diputaciones forales, debería dotarse de mayor contenido a la participación de los principales implicados –niños, niñas, adolescentes y sus familias– ya que, por lo general, ésta es muy limitada (se propone un plan de intervención familiar que hay que cumplir, poca participación en el momento de la valoración, poca o nula implicación de los menores en la elaboración de los programas educativos de intervención que se aplican en los recursos residenciales, etc.).

Recomendaciones

Éstas son algunas de las recomendaciones que, específicamente en materia de protección a la infancia, efectuamos en este informe (cfr. capítulo 5):

- Potenciar las fórmulas alternativas a la institucionalización, impulsar los programas de intervención familiar: formación de equipos de intervención familiar, acompañamiento a familias de acogida, fomento del acogimiento familiar profesionalizado...
- Mejorar la coordinación entre los servicios de atención a la infancia municipales y territoriales o especializados.
- Generalizar y dotar de entidad a la figura del tutor de referencia.
- Revisar el contenido de los informes sociales relativos a menores. Establecer criterios sobre su elaboración y difusión.
- Acelerar el desarrollo y aplicación del Decreto regulador de los recursos de acogimiento residencial.
- Regular y disponer de protocolos para determinadas situaciones: registros corporales, fugas o ausencias no autorizadas, utilización de medicamentos.
- Desarrollar una regulación específica sobre autorización, homologación, inspección y registro de entidades que intervienen con infancia en situación de desprotección.
- Adaptar los procedimientos a situaciones cada vez más frecuentes (menores inmigrantes, separaciones conflictivas en la pareja, familias que provienen de otros ámbitos culturales...).
- Revisar los actuales modelos de centro, con especial atención a los centros especializados, así como los criterios de derivación aplicados en cada caso.

A lo que habría que añadir las recomendaciones específicas sobre menores extranjeros no acompañados (a las que haremos referencia en el apartado siguiente) y las primeras ocho recomendaciones de este informe, de carácter global y aplicables a los sistemas de protección, en mayor o menor grado.

3.2. Menores extrajeros no acompañados

Caracterización del sector

Con el nombre de “menores extrajeros no acompañados” (o en otros lugares “menores inmigrantes no acompañados”, menores no acompañados) nos referimos a aquellos niños, es decir, menores de 18 años) extrajeros que no están bajo el cuidado efectivo de un adulto responsable de ellos legalmente, tal y como queda recogido, por ejemplo, en la Resolución de la Unión Europea de 19 de julio de 1997. Resolución 97/C/221/03).

En nuestro caso concreto, nos estamos refiriendo a varios cientos de adolescentes, la mayoría de ellos chicos, de unos 16-17 años y procedentes de Marruecos, que han acudido a la CAPV por sus propios medios en busca de una vida mejor.

Ser menor de edad y no estar bajo el cuidado y atención de la familia, o de algún adulto capaz con dicha responsabilidad, equivale, según las leyes de protección de la infancia, a estar en una situación de desamparo, situación que debe ser superada, de inmediato, por las instituciones. En nuestro caso, la tutela de las personas menores en desamparo corresponde a las diputaciones forales, que son las administraciones competentes en materia de protección a la infancia y la adolescencia en grave riesgo de desprotección.

Hay que reconocer que la presencia de menores no acompañados ha planteado y sigue planteando todo un reto a nuestras administraciones responsables de la protección. Hasta hace pocos años, el fenómeno era relativamente desconocido, y la urgencia y la necesidad de intervención han dificultado la planificación de los recursos que iban a ser necesarios. Por otra parte, la falta de experiencia previa en la intervención con menores extrajeros ha exigido y exige una constante valoración de logros y dificultades y los consiguientes ajustes para la adecuación de la intervención.

Los menores extrajeros que mayoritariamente han sido acogidos en nuestros servicios de protección, al menos hasta ahora, ha sido de origen marroquí. Y todo indica (índice de juventud, realidad económica del país, diferencia en la protección de la infancia entre un Estado y otro...) que la presencia de menores procedentes de ese país no va a disminuir. No obstante, el colectivo de menores en situación de desamparo no es homogéneo y en el mismo pueden observarse distintos perfiles, e incluso diferentes orígenes (en concreto, países del África subsahariana, países del Este, otros países del Magreb...).

En 2003, por ejemplo, provenía del Magreb casi el 97% de los menores acogidos en nuestra Comunidad y sólo el 0,8% de países del África subsahariana. En 2009, la proporción de provenientes del Magreb era de dos de cada tres acogidos; la de procedentes del África subsahariana había pasado a dos de cada diez.

La alarma social generada en relación a la supuesta conflictividad de estos menores no se corresponde a la mayoría de los casos, que responden bien a los programas formativos de

las administraciones, principalmente a los que están dirigidos a su inserción laboral. Muchos de estos jóvenes vienen con expectativas que entran en contradicción en el marco legal, que exige el cumplimiento de determinados requisitos, tanto de edad como de autorización o de titulación y capacidad profesional, para poder trabajar. Asimismo, al ser jóvenes en muchos casos mayores de dieciséis años, las experiencias previas que han tenido en sus países de origen y en otras comunidades tienen reflejo en su conducta. Pero en la inmensa mayoría de los casos, se trata de personas que, a pesar de su corta edad, tienen muy claro lo que quieren (trabajar), están muy motivados para lograrlo y destacan por su grado de responsabilidad.

Los antecedentes

Dentro del sector de adolescentes en situación de desprotección, los menores extranjeros no acompañados constituyen un grupo con características y necesidades específicas. Por ello, durante los últimos doce años han sido objeto de una atención preferente del Ararteko, que se ha concretado en múltiples actuaciones de oficio, reuniones con los profesionales y responsables de los servicios, visitas periódicas a los centros de acogida... De todo ello se ha dado cuenta en los informes anuales. El año 2005 se intensificaron las tareas de seguimiento y se elaboró un informe extraordinario, que fue entregado en septiembre a la presidenta del Parlamento Vasco y debatido en noviembre en la Comisión de Derechos Humanos y solicitudes ciudadanas. Un pequeño resumen de dicho trabajo se recogió en el capítulo IV del [informe anual](#) de dicho año, destacando tanto los problemas fundamentales como las recomendaciones y propuestas de mejora.

Tanto en el informe de ese mismo año, como en los sucesivos, hemos ido recogiendo los elementos más preocupantes o significativos observados en las nuevas visitas llevadas a cabo, en las reuniones mantenidas con los equipos de educadores de diferentes centros de acogida (Zabalotxe, Artzentales o Euba en Bizkaia; Zabaltzen o Bideberri en Álava; Urnieta, Tolosa o Deba en Gipuzkoa...) así como las intervenciones específicas realizadas ante algunas situaciones especialmente preocupantes:

- Ante los conflictos surgidos en diferentes centros.
- En el tema de las entregas policiales.
- Ante conflictos surgidos en algunos lugares por la propuesta de apertura de nuevos centros.
- Ante determinados procesos de asunción y cese de tutela.
- Sobre las condiciones de escolarización de estos menores. Etc.

Elo ha supuesto la colaboración con diferentes asociaciones implicadas en la atención o defensa de estos menores así como numerosas reuniones mantenidas con los subdelegados del Gobierno y con los responsables de los Departamentos de Acción Social de las Diputaciones Forales.

De todo ello hemos dado cumplida cuenta en los informes ordinarios de los últimos años (cfr. el último, Informe 2009, apto. MENAS, pp. 342-401). En algún caso, además de las

reflexiones y propuestas del Ararteko sobre los temas de especial preocupación, se han recogido también las propuestas conjuntas con otras defensorías (cfr. En el Informe 2006, la “[Declaración de las Defensorías del Pueblo sobre las responsabilidades de las administraciones públicas respecto a los menores no acompañados](#)”; aprobada en octubre de 2006).

Podemos decir, sin ninguna exageración, que si algún tema o sector de la población infantil ha exigido una atención constante del Ararteko durante todos estos años, éste, sin duda, ha sido el de los menores extranjeros no acompañados. Una intervención no sólo constante sino también creciente.

Los problemas fundamentales

En general, cada año, en función de la información disponible y de los problemas detectados, hemos insistido sobre algunos de ellos. Así, por ejemplo, en el último informe ordinario, de 2009, hemos abordado, básicamente las siguientes cuestiones (cfr. Informe 2009, pp. 342-401):

- La inexactitud de las pruebas de determinación de la edad y sus consecuencias.
- La vulneración de determinados derechos (a la educación; a la defensa; a ser oído...).
- Los rechazos sociales a la ubicación de determinados centros.
- Los traslados de menores entre Comunidades Autónomas.
- Los incumplimientos en la asunción de la tutela y la tardanza en la solicitud de autorización de residencia.
- Las posibilidades de acogimiento familiar...

Pero donde intentamos ofrecer una valoración más global de la problemática de este sector especialmente vulnerable de la población es en el informe extraordinario *Situación de los menores extranjeros no acompañados en la CAPV* (2005). En él analizamos la problemática asociada a los menores extranjeros no acompañados, aspecto por aspecto, centrándonos bien en sus aspectos jurídicos (capítulo 1), bien en sus propias características y necesidades (cap. 2), o bien en la respuesta institucional (cap. 3). Y en esta última cuestión, analizando la respuesta territorio a territorio e incluso centro a centro. Y luego, a modo de síntesis, ofrecemos una valoración y una visión global de los principales problemas detectados, siempre desde la perspectiva del Ararteko.

Aquella valoración efectuada hace cinco años sigue siendo, en lo sustancial, plenamente vigente. La resumiremos aquí, con las adaptaciones o actualizaciones necesarias.

La perspectiva adoptada para destacar unos problemas sobre otros es siempre la misma: la perspectiva de garantía de derechos, que es la que corresponde a la institución del Ararteko, y la relación que las cuestiones tengan con la responsabilidad de las administraciones vascas, ámbito de su competencia. En el tema que nos ocupa son varias las administraciones y departamentos afectados: las tres diputaciones forales, evidentemente, pero

también el Departamento de Educación, Universidades e Investigación, el Departamento de Sanidad, el Departamento de Justicia, los ayuntamientos donde se ubican los centros de acogida... Es verdad que existen grandes diferencias, por ejemplo, en la actuación institucional entre unos y otros territorios. No obstante, se puede decir que los problemas que aquí destacamos afectan, en mayor o menor medida, a todos ellos.

Como ya se ha señalado, los recursos de protección existentes se han tenido que ir adaptando con urgencia a las necesidades que ha ido planteando la presencia de menores extranjeros no acompañados. Estos recursos no estaban preparados para hacer frente a las necesidades de estos jóvenes. La contradicción entre las expectativas que traen y la realidad con que se encuentran dificulta la relación entre las instituciones, el personal y los jóvenes. Además el escaso tiempo con que se cuenta para desarrollar un itinerario personalizado de intervención, cuando ingresan con edades próximas a los dieciocho años, dificulta la continuidad de la respuesta institucional. Por otro lado, la aplicación de la normativa de extranjería provoca una grave inseguridad jurídica, por las interpretaciones diferentes e incluso contradictorias sobre el tratamiento que se tiene que dar a los retornos de menores. (Sirva de ejemplo la derogada Instrucción nº 3/2003 de la Fiscalía General del Estado o el Memorándum de entendimiento entre Marruecos y España sobre repatriación asistida a menores extranjeros no acompañados.)

Frente a estas dificultades y condicionantes, que no podemos obviar, y para poder articular una respuesta institucional adecuada a las necesidades de estos menores, el cumplimiento del principio de interés superior del menor exige una implicación no únicamente de las administraciones de protección sino también de todas las administraciones que tienen relación con los menores no acompañados y de la propia sociedad en su conjunto.

Teniendo en cuenta estos criterios, destacaremos aquí diez problemas o cuestiones que, de acuerdo con nuestro seguimiento, nos parecen especialmente preocupantes:

1. La ausencia de criterios comunes y de una mínima coordinación entre las diferentes instituciones.
2. Las limitaciones y condiciones de los recursos residenciales destinados a estos menores.
3. Cuestiones ligadas a la gestión de los recursos y a la situación laboral de los profesionales que trabajan en ellos.
4. Los retrasos y dificultades en los procedimientos que facilitarían su integración.
5. Dificultades en la escolarización y respuesta educativa.
6. Las limitaciones existentes en cuanto a las posibilidades de emancipación al llegar a los 18 años.
7. La proporción de menores extranjeros infractores, en los centros de internamiento.
8. La posibilidad de que existan entre nosotros menores extranjeros desprotegidos, no atendidos.
9. Insuficiencias en las prestaciones sanitarias y en garantizar el derecho a la salud.
10. La imagen social que, en ocasiones, se transmite o refuerza respecto a este grupo de menores.

1. La ausencia de criterios comunes y de una mínima coordinación entre las diferentes instituciones

La coordinación entre las distintas administraciones es fundamental para evitar desplazamientos de menores, entre comunidades o territorios, que tratan de obtener así las ventajas que pueda ofrecer una Comunidad o Administración frente a otra. Como hemos podido comprobar en numerosas entrevistas, nos encontramos ante un grupo de adolescentes y jóvenes con gran movilidad, dispuestos a acudir allí donde consideren que sus expectativas o necesidades básicas (alojamiento, papeles, trabajo) van a ser mejor o más rápidamente atendidas. Y en este sentido, sí que funciona, en cierta medida, el boca a boca. En este contexto, la ausencia de unos criterios de actuación comunes tiene importantes consecuencias: movilidad del colectivo y flujos constantes entre territorios o comunidades; posibilidad de tutelas dobles, de diferentes instituciones, respecto a un mismo menor; imposibilidad de disponer de datos fiables... Y un riesgo difícil de expresar o de probar pero que, de hecho, condiciona y lastra las iniciativas o la capacidad de maniobra de cada institución: el riesgo de que quien lo haga bien, o mejor que otros, precisamente por ello, atraiga a más menores –dicho en términos coloquiales.

2. Las limitaciones de los recursos residenciales destinados a estos menores

Tal vez lo más llamativo de los recursos, en los últimos años, hayan sido las limitaciones observadas en cuanto al número de plazas disponibles, especialmente en los centros de urgencia o grupos de primera acogida, lo que ha hecho que su desbordamiento haya sido frecuente e incluso continuado en el tiempo, al menos en algunos territorios y en algunos años. Este dato, en sí mismo, constituye ya una importante fuente de tensiones y, en nuestra opinión, ha contribuido a generar situaciones conflictivas más o menos graves.

Las limitaciones de los recursos, sin embargo, no se refieren solamente a su capacidad. Abarcan otras cuestiones: su tamaño; su ubicación (en ocasiones, muy alejada de recursos comunitarios y con dificultades de comunicación); la falta de locales suficientes para poder llevar a cabo determinadas actividades en común; el reducido espacio de uso individual de que disponen en algunos centros...

Al margen de estas limitaciones, también es cuestionable el que, prácticamente en todos los casos, se haya optado por la alternativa de los centros o recursos residenciales sólo para ellos; es decir, no por los centros compartidos con adolescentes autóctonos (fórmula que sí se aplicaba en determinados casos y territorios), ni vías alternativas a la acogida residencial (como, por ejemplo, el acogimiento familiar, impulsado para otros menores).

Conviene señalar que las limitaciones de los centros residenciales no sólo afectan a los derechos o a las condiciones de vida de los menores, sino también a las condiciones de trabajo en las que los educadores y educadoras se ven obligados a desarrollar su labor.

3. Cuestiones ligadas a la gestión de los recursos y a la situación laboral de los-las profesionales que trabajan en ellos

A excepción de unos pocos hogares funcionales de Bizkaia, en las que el personal es funcionario o contratado por el Instituto Foral de Acción Social, en todos los demás casos la gestión del centro corresponde a alguna asociación o entidad que asume, normalmente mediante convenio con la Diputación Foral correspondiente, la dirección del centro por un determinado tiempo. En unos casos, en locales propios o alquilados por la asociación; en otros, en locales de la administración. Pero en todos ellos, la contratación del personal y las condiciones laborales de éste queda en manos de la asociación, con diferencias (en ratios, formación, experiencia...) a veces muy notables.

Desde la perspectiva que aquí interesa –garantizar una respuesta adecuada a los menores– estas cuestiones, junto con otras que tienen que ver con la propia dificultad y el desgaste que supone el trabajo directo con adolescentes, están incidiendo en aspectos como bajas laborales, cambios frecuentes en los componentes de los equipos, malestar o conflictos laborales..., aspectos que, evidentemente, hacen más difícil el trabajo educativo y la continuidad de las intervenciones. En algún caso, el malestar y las bajas de profesionales han llegado hasta tal extremo que han obligado al cierre del centro o a la renuncia del convenio. En cuanto a los perfiles profesionales, llama la atención que en algunos centros se haya ido extendiendo la figura de los vigilantes o personal de seguridad, muchas veces sin perfil especializado o formación específica, o que todavía algunos equipos de educadores –cada vez menos– no incluyan personas con conocimiento de las lenguas mayoritarias (árabe, bereber) y de las culturas de origen de estos menores (en algún caso la situación se ha ido al extremo contrario, con una mayoría de educadores o cuidadores de origen extranjero).

4. Los retrasos y dificultades en los procedimientos que facilitarían su integración

El proceso de integración de estos menores sigue una serie de pasos, algunos de los cuales resultan totalmente determinantes: determinación de la edad del menor asunción de la tutela por parte de la institución - empadronamiento - escolarización; obtención del permiso de residencia - obtención del permiso de trabajo y emancipación...

Durante todos estos años, normalmente mediante actuaciones de oficio pero últimamente por expediente individual de queja, la institución del Ararteko ha venido interviniendo en estas cuestiones con mayor o menor éxito. No siempre las administraciones responsables han compartido los criterios de esta institución, por ejemplo, sobre cuándo debe tramitarse la solicitud del permiso de residencia, o sobre cuándo procede o no el cese de tutela... Los datos muestran con claridad los retrasos, a nuestro juicio injustificables, que se producen con frecuencia y que tienen muy graves consecuencias: frustración de expectativas razonables de los menores; pérdida de motivación y, por tanto, de recursos educativos que podrían ser utilizados por los educadores; emancipación de jóvenes acogidos, al llegar a los 18 años, sin que se hayan logrado los mínimos que posibilitarían su autonomía, con el riesgo que ello supone: ofertas de trabajo que no pueden ser aprovechadas o que obligan a que el trabajo sea en condiciones irregulares...

5. Dificultades en la escolarización y respuesta educativa

Prácticamente la totalidad de los menores extranjeros acogidos carece de los conocimientos mínimos necesarios sobre cualquiera de las lenguas de comunicación habituales en nuestro entorno. Tampoco poseen cualificaciones profesionales. Además, muchos de ellos han tenido un proceso de escolarización irregular o que quedó cortado en un determinado momento (bien para trabajar, bien al cambiar de lugar de residencia, bien en el momento de la emigración).

El sistema educativo, con frecuencia, no se implica en la escolarización de estos menores o no tiene respuestas adecuadas a sus necesidades de formación. Las limitaciones de los recursos educativos puestos a su disposición, a veces, son notables: clases de aprendizaje del castellano que sólo ocupan algunas pocas horas a cada uno de ellos; módulos formativos que tienen una duración y un calendario que en muchos casos no coincide con las fechas en que estos menores podrían incorporarse...

6. Las limitaciones existentes en cuanto a las posibilidades de emancipación

Nuestro sistema de protección trata de cubrir las necesidades básicas de los menores acogidos, en principio, hasta los 18 años. A partir de dicha edad se supone que el joven o la joven debe tener la capacidad de vivir autónomamente. Es evidente que no siempre es así, y menos en una sociedad como la nuestra en la que la emancipación de los jóvenes va siendo cada vez más tardía. Las instituciones son conscientes de ello y, de hecho, han ido creando algunos recursos o programas que faciliten el tránsito a la vida adulta mediante ayudas económicas o viviendas tuteladas, por ejemplo. Y no sólo las instituciones sino también asociaciones de apoyo que impulsan diferentes iniciativas.

Es cierto que no se trata de un problema específico de los jóvenes extranjeros. Pero, en este caso, además, existen algunos factores que hacen aún más difícil la autonomía: 1) la inexistencia de un apoyo familiar; 2) la situación irregular (ausencia de papeles) en muchos casos. Parece razonable, pues, que las instituciones favorezcan este tránsito y traten de evitar las consecuencias perversas que la falta de recursos de emancipación producen o pueden generar: continuar en recursos de protección para menores a pesar de haber cumplido los 18 años; buscarse la vida para poder subsistir (riesgo de delincuencia); trabajar en situación irregular, etc.

7. La proporción de menores extranjeros infractores

En los últimos años, aproximadamente uno de cada tres internamientos cautelares y tres de cada diez de las medidas de internamiento impuestas por los juzgados de menores han correspondido a menores extranjeros. Este dato, en sí mismo, constituye un elemento de preocupación, un indicador de que algo está fallando. Más todavía cuando, en determinados años o periodos, todos o casi todos pertenecen a un único territorio e incluso a un único centro.

Por encima de los datos, resulta necesario analizar casos y causas. Es posible, por ejemplo, que algunos factores ya apuntados, como la falta de criterios comunes, o las condiciones de vida muy diferentes entre protección y reforma, o la necesidad de buscarse la vida a falta de papeles o de otros recursos empujen, objetivamente, hacia determinadas conductas delictivas. Ciertamente, nada de ello anula la responsabilidad de los propios menores en su conducta, pero estos análisis ayudarían, seguramente, a corregir posibles errores y evitar o reducir situaciones similares.

Desde esta perspectiva hay al menos dos riesgos o situaciones que es preciso evitar: 1) que no haya una respuesta adecuada a las actuaciones violentas o delictivas; 2) que las mayores posibilidades que ofrezcan los centros de internamiento funcionen como focos de atracción algunos de estos menores. Las consecuencias negativas derivadas de ello son evidentes: para el conjunto de la sociedad, pero también para el conjunto de personas de origen extranjero asentadas entre nosotros (cuya imagen social quedaría deteriorada) y para el propio grupo de menores extranjeros no acompañados.

8. La posibilidad de que existan entre nosotros personas extranjeras, menores de edad, desprotegidas, no atendidas

De acuerdo con las informaciones recabadas hay, al menos, tres grupos de menores –o menores que presentan características agrupables en tres grupos– que podrían estar en esta situación:

- 1) Chicas captadas por redes de prostitución.
- 2) Menores extranjeros que viven en la calle, frecuentemente del trapicheo.
- 3) Menores que provienen de países en guerra, o que han vivido situaciones de guerra y persecución y, en consecuencia, pueden ser solicitantes de asilo.

Resulta muy difícil conocer este tipo de situaciones y más aún calibrar su posible extensión, ya que se trata de realidades invisibilizadas. A nuestro juicio, haría falta una investigación mayor o un mayor seguimiento sobre este tipo de situaciones, en algunos casos mediante actuaciones policiales, en otros con la intervención de educadores o servicios de calle.

9. Insuficiencias en las prestaciones sanitarias y en garantizar el derecho a la salud, especialmente ante consumos problemáticos de drogas o casos de enfermedad mental.
(Estos dos temas serán tratados en los apartados 3.9 y 3.10 de este mismo Informe.)

10. La imagen social que, en ocasiones, se transmite o refuerza respecto a este grupo de menores, como si se trataran de un colectivo homogéneo y especialmente conflictivo

Esto es apreciable en las noticias que suelen aparecer en los medios de comunicación y está teniendo consecuencias muy negativas, como los rechazos vecinales a la creación de nuevos centros de acogida en su entorno.

Estos son, a nuestro juicio, los diez problemas más destacables, de acuerdo con las actuaciones realizadas y la perspectiva que corresponde al Ararteko. Muchos de ellos se abordaron –en clave positiva– en el capítulo de recomendaciones, que también se resume a continuación:

Las propuestas de mejora

En el informe *Situación de los menores extranjeros no acompañados en la CAPV*, el Ararteko efectuó 33 recomendaciones, dirigidas a las diferentes administraciones vascas con competencias en la materia, y en un par de casos también a otras instancias afectadas. La mayoría de ellas van asociadas, lógicamente, y tratan de resolver los problemas arriba apuntados. Posteriormente, también hemos efectuado alguna otra recomendación de carácter general, pero no la reflejaremos en este epígrafe.

En general, cuando se analiza a fondo un sector y se detectan carencias o problemas, suele haber un consenso social o, al menos, una opinión bastante extendida sobre la necesidad de introducir mejoras. No suele ser preciso justificarlas: son problemas o limitaciones y, por tanto, hay que hacer lo necesario para superarlas. Pero no siempre es así. En el caso que nos ocupa, por ejemplo, algunas administraciones se han encontrado, por ejemplo, con serios problemas para llevar adelante iniciativas de mejora, como la apertura de nuevos pisos o centros de acogida.

Desde la perspectiva que corresponde a la institución del Ararteko, el argumento principal y suficiente de las recomendaciones y propuestas de mejora no puede ser otro que el de la defensa de los derechos de estas personas y, tratándose de menores de edad, el principio general que debe guiar todas las actuaciones institucionales: el interés superior del menor, establecido en el artículo 3 de la Convención de derechos de la infancia, de obligado cumplimiento para todos. Este criterio de prevalencia del interés superior del menor es el que debe guiar la actuación de la Administración pública y de todas las organizaciones y personas que tengan relación con menores. Todas las actuaciones y decisiones que se tomen y lleven a cabo, por lo tanto, deben ser previamente evaluadas bajo este prisma. No obstante, al margen de ese argumento, básico y suficiente, existen otras muchas razones de carácter social y que tienen que ver con el modelo de sociedad que deseamos construir: una sociedad abierta e integrada, o una sociedad cerrada y que fomenta la exclusión. Todas las recomendaciones, de forma directa o indirecta, buscan la mejor integración social de estos menores en la sociedad de acogida o, dicho de otro modo, tratan de evitar los riesgos de marginalización y exclusión.

Recogemos aquí, solamente el enunciado de las 36 recomendaciones agrupadas por bloques. Para conocerlas en su integridad, cfr. cap. 5 del [informe](#), pp. 215 y ss.

- En un primer bloque, efectuamos cinco recomendaciones, posiblemente las más globales y condicionantes, respecto a la planificación y coordinación interinstitucional. Plantean la necesidad de:

- Criterios comunes de actuación entre las diferentes comunidades autónomas.
 - Clarificación del marco legal.
 - Colaboración o coordinación entre los territorios históricos e instituciones.
 - Colaboración o coordinación entre los servicios de protección y el sistema de justicia juvenil.
 - Evaluar la experiencia de estos años e intercambiar buenas prácticas.
- En un segundo bloque, se hacen nueve recomendaciones respecto a las características, condiciones y funcionamiento de los recursos residenciales, de los que ya hemos señalado algunas limitaciones. Proponemos:
- Revisar y mejorar las condiciones estructurales de los centros y recursos de acogida.
 - Diversificar los recursos de acogida.
 - Revisar y utilizar los convenios como elemento de garantía.
 - Incorporar a los equipos personal que domine las lenguas de uso de los menores y conozca sus culturas de origen.
 - Utilizar recursos comunitarios y facilitar la integración social.
 - Mejorar los mecanismos de supervisión, control y evaluación de los recursos.
 - Mayor implicación de los menores extranjeros no acompañados en la organización de los recursos.
 - Facilitar la comunicación con la familia de origen.
 - Informar al menor de una manera completa y adecuada a su edad y circunstancias personales sobre sus derechos y obligaciones, proceso que se va a seguir, características del sistema de protección y otros elementos que puedan tener incidencia en su situación.
- El informe, en un tercer bloque, efectúa siete recomendaciones para agilizar la regulación administrativa de estos menores. Proponemos:
- Mejorar la rapidez y fiabilidad de las pruebas óseas.
 - Certificación de acogimiento y empadronamiento inmediato.
 - Declaración de desamparo y asunción de la tutela.
 - Diligencia en la tramitación de las autorizaciones de residencia y de trabajo y en la solicitud de asilo.
 - Efectuar un seguimiento de las tramitaciones de permisos y utilizar los resultados como indicador de evaluación.
 - Ofrecer el apoyo jurídico necesario.
 - Garantizar que, en su caso, el retorno se haga en interés del menor.
- Tres recomendaciones van dirigidas a mejorar la respuesta educativa a sus necesidades:
- Lograr una mayor implicación de la Administración educativa en los programas de aprendizaje lingüístico.
 - Facilitar y garantizar una escolarización lo más normalizada posible.
 - Necesidad de nuevos perfiles profesionales.

- Dos, a mejorar la atención sanitaria:
 - Garantizar la respuesta del sistema sanitario a las necesidades básicas de estos menores.
 - Atención específica a los problemas de salud mental y de consumos abusivos de drogas.
- Otras dos, a mejorar las posibilidades de emancipación:
 - Incrementar los programas de autonomía y los recursos de alojamiento.
 - Mantener el apoyo institucional hasta lograr los permisos que posibiliten la inserción.
- Respecto a los menores extranjeros infractores, proponemos:
 - Analizar conjuntamente la problemática entre los responsables de protección y de justicia juvenil.
 - Garantizar la continuidad y coherencia de las intervenciones.
- Respecto a las personas menores extranjeras sin protección:
 - Investigación policial de las redes de prostitución que utilizan a chicas menores.
 - Seguimiento y posible intervención sobre menores extranjeros no acompañados en la calle.
 - Tratamiento policial respetuoso con los derechos de los menores.
- Y finalmente, sobre el tratamiento de la información y la necesaria sensibilización social, planteamos la necesidad de:
 - Un código deontológico sobre el tratamiento de las noticias en los medios de comunicación.
 - Seguimiento de los datos ofrecidos por las propias fuentes policiales.
 - Promover la sensibilización social.

Los seguimientos

Como ya hemos señalado con anterioridad, si ha habido un sector de menores que haya exigido un mayor seguimiento del Ararteko, éste ha sido el de los menores extranjeros no acompañados.

Desgraciadamente, en los últimos años el tema de los menores extranjeros no acompañados ha sido especialmente problemático, al menos en algunos territorios o centros, y ello ha exigido frecuentes intervenciones del Ararteko en muy diferentes ámbitos:

- nuevas y a veces reiteradas visitas a centros de acogida de los diferentes territorios históricos, especialmente a centros de acogida de urgencia o primera acogida;
- actuaciones de oficio llevadas a cabo a raíz de situaciones problemáticas;
- reuniones con responsables institucionales de los servicios de acogida, de las Fiscalías y de las Subdelegaciones de Gobierno;

- reuniones e intercambio de información con diferentes asociaciones de apoyo a la población inmigrante;
- visita a alguna comisaría cercana al centro de acogida;
- participación en jornadas de formación o de sensibilización social;
- actuaciones de oficio dirigidas a otros departamentos o servicios implicados...

Hemos dispuesto, pues, con todo ello, de mucha información valiosa para realizar un seguimiento. No obstante, teniendo en cuenta la trascendencia social que ha ido tomando este tema, así como los cambios constantes que se van introduciendo, por ejemplo, en cuanto a los servicios de acogida, hemos considerado conveniente dirigirnos, de oficio, periódicamente, a cada una de las diputaciones forales, en cuanto máximas responsables de los sistemas de protección, para actualizar año tras año una serie de datos e informaciones.

En este caso, a efectos de seguimiento, dada la complejidad del tema, así como la amplitud de las recomendaciones, en lugar de solicitar una información exhaustiva o detallada sobre cada una de ellas, hemos considerado más conveniente centrarnos en algunos datos cuantitativos que podían servirnos a modo de indicadores de evolución, o para complementar y contextualizar otras informaciones ya disponibles.

Así, las peticiones de datos a las tres diputaciones forales se han centrado, normalmente, en 4 grandes bloques que se han mantenido en el tiempo, lo cual nos permite disponer de series de datos, comparables entre sí, que aprovecharemos en otros epígrafes de este capítulo. Los cuatro bloques han sido sobre:

- 1) **Cambios introducidos en la red de recursos** dependientes de cada departamento y situación de los mismos a fecha 31 de diciembre del año correspondiente: Relación de los recursos puestos a disposición de este sector de menores y datos básicos en cuanto a su capacidad, ubicación, características, estado de las instalaciones, adecuación o capacidad de respuesta a las necesidades de estos menores, utilización de otros recursos no destinados específica o exclusivamente para ellos...
- 2) **Cambios introducidos en la gestión y organización de los recursos:** Asociaciones o entidades encargadas de su gestión, características de los convenios vigentes, mecanismos de supervisión, incorporación de nuevas figuras profesionales, ratios de atención, servicios de seguridad contratados...
- 3) **Datos relativos a la población atendida:**
 - Número de menores “nuevos” acogidos a lo largo del año (nuevas incorporaciones en el año).
 - Número total de menores acogidos a lo largo del año.
 - Número de menores acogidos a fecha 31 de diciembre.
 - Número de jóvenes atendidos en recursos de emancipación a fecha 31 de diciembre.

- Valoración de cada departamento respecto al volumen de la población atendida en relación con la capacidad de respuesta de los recursos disponibles.
- Cambios significativos que se hayan podido observar en cuanto a algunas características de los menores atendidos (de edad, procedencia, expectativas, necesidades...) y sus consecuencias en los centros y recursos.

4) **Datos relativos a la situación y regularización administrativa de estos menores:**

- Servicios responsables de la tramitación de los documentos.
- Número de tutelas asumidas a lo largo del año.
- Número de autorizaciones de residencia solicitadas en el año.
- Número de autorizaciones de residencia obtenidas en el año.
- Tiempo medio aproximado de obtención de la autorización de residencia.
- Número de autorizaciones de trabajo solicitadas en el año.
- Número de autorizaciones de trabajo obtenidas en el año.
- Tiempo medio aproximado de obtención de la autorización de trabajo.
- Número de reagrupamientos familiares solicitados por cada departamento y número de reagrupamientos en los que haya tenido que colaborar a lo largo del año.

Al margen de estos datos se ha pedido información también sobre **otras cuestiones** consideradas básicas en nuestro informe, como la necesidad de colaboración por parte de otras administraciones y departamentos. De hecho, como se ha podido ver, una parte de nuestras recomendaciones se dirigen concretamente a otras instancias como la administración educativa, el sistema sanitario, el sistema de justicia juvenil, los servicios policiales o los servicios municipales (padrón, servicios sociales...). En algunos de esos campos, además, el Ararteko ha llevado a cabo actuaciones de oficio ante las instituciones responsables. Por ello, como información complementaria se ha pedido a cada departamento que nos hiciera llegar su valoración respecto a la colaboración que recibe de las instancias citadas y qué campos, problemas o necesidades considera que exigirían una mayor implicación de tales instancias o un mayor grado de colaboración o coordinación. Además, dependiendo de la situación observada en cada territorio, se ha pedido información o no sobre las previsiones de apertura de nuevos recursos o servicios para superar las limitaciones existentes.

Así pues, el seguimiento del Ararteko ha combinado datos o indicadores cuantitativos con otros cualitativos, lo que ha permitido tener un conocimiento actualizado de la realidad y poder intervenir sobre ella con mayor seguridad.

Además, en el último año, hemos podido disponer también de otras fuentes de datos complementarias, fruto de tres proyectos de investigación que en su día se presentaron a la convocatoria de becas del Ararteko. Nos estamos refiriendo básicamente a:

- El trabajo de investigación llevado a cabo por un equipo de la Fundación Pere Tarrés y publicado recientemente por la Dirección de Inmigración del Gobierno Vasco (*Sueños de bolsillo. Menores migrantes no acompañados en el País Vasco*).

- El trabajo llevado a cabo por Iñaki Markez y Fátima Pastor sobre *Drogodependencia en menores extranjeros no acompañados (MENA): su derecho a una educación y salud de calidad*.
- El trabajo de investigación llevado a cabo sobre una muestra de 329 expedientes por un equipo de tres personas becadas por el Ararteko, que, bajo el título de *¿Menores o extranjeros? Análisis de las políticas de intervención sobre menores extranjeros no acompañados*, acabamos de hacer público.

Datos esenciales - indicadores - datos de evolución

Del volumen de datos disponibles, vamos a ofrecer aquí solamente aquellos que, a nuestro juicio, permiten apreciar mejor la evolución experimentada en ese sector, tanto respecto al número de menores acogidos como de los logros alcanzados en cuanto a su regularización administrativa, así como en la red de recursos puestos a su disposición.

La realidad es muy diferente en cada uno de los tres territorios históricos, los tres con competencias en esta materia, y ello explica que hayamos optado en muchas ocasiones por ofrecer los datos territorio a territorio. Hay, sin embargo, algunas tablas globales que facilitan la comparación entre ellos.

En cuanto a los periodos considerados, la mayor parte de los datos anteriores a 2005 se analizaron con detalle en el informe extraordinario publicado en dicho año. Aquí, nos hemos centrado, por tanto, en los datos posteriores: del 2005 al 2009.

Así, por ejemplo, en la siguiente tabla se puede ver la evolución experimentada en los cinco últimos años, en cada territorio, en **cuatro datos** que siempre hemos diferenciado y consideramos **básicos y complementarios**:

- Cuántos menores “nuevos” fueron acogidos cada año (es decir, los nuevos ingresos del año).
- Cuántos menores estuvieron acogidos “en total” a lo largo del año (fueran de nuevo ingreso o permanecieran desde años anteriores).
- Cuántos menores estaban acogidos en los recursos de protección a una fecha fija (31 de diciembre de cada año).
- Cuántos lo estaban a esa misma fecha en recursos de emancipación (en este caso, a veces se trata de “menores”, pero otras muchas, de jóvenes que ya han cumplido los 18 años).

Tabla 3.2.1. Evolución de menores extranjeros no acompañados en la CAPV (2005- 2009), por territorios históricos

		Número de menores "nuevos" acogidos a lo largo del año	Número total de menores acogidos a lo largo del año	Número de menores acogidos a 31 de diciembre	Número de menores en recursos de emancipación a 31 de diciembre
CAPV	2005	541	670	206	122
	2006	662	866	379	58
	2007	639	1.020	518	82
	2008	806	1.325	654	75
	2009	587	1.275	576	203
ÁLAVA	2005	42	54	16	10
	2006	38	54	16	16
	2007	41	59	40	11
	2008	141	178	97	19
	2009	122 ¹	233	101	13
BIZKAIA	2005	365	461	141	112
	2006	471	610	265	42
	2007	442	707	332	71
	2008	440	776	336	56
	2009	346	702	359	73 ²
GIPUZKOA	2005	134	155	49	–
	2006	153	202	98	–
	2007	156	254	146	–
	2008	225	371	221	–
	2009	119 ³	340	116 (+6 mayores)	117 ⁴

Fuentes: Diputaciones Forales. Expedientes de seguimiento del Ararteko. Elaboración propia.

¹ Sin incluir 7 reingresos.

² 169 a lo largo del año.

³ Incluidos 33 reingresos.

⁴ Más 121 en programas de acompañamiento, pero sin alojamiento.

Estos datos permiten apreciar la diferente evolución experimentada durante los últimos años en cada territorio. Así, por ejemplo:

- En Bizkaia, con ser el territorio con mayor presencia de menores extranjeros no acompañados con mucha diferencia respecto a los otros dos, se ha logrado cierta estabilidad en los datos (en torno a 400 nuevos ingresos al año; o en torno, a los 350 acogidos a final de cada año)
- En Álava, sin embargo –el territorio tradicionalmente con menor número de menores extranjeros no acompañados– se produce un aumento espectacular del 2007 al

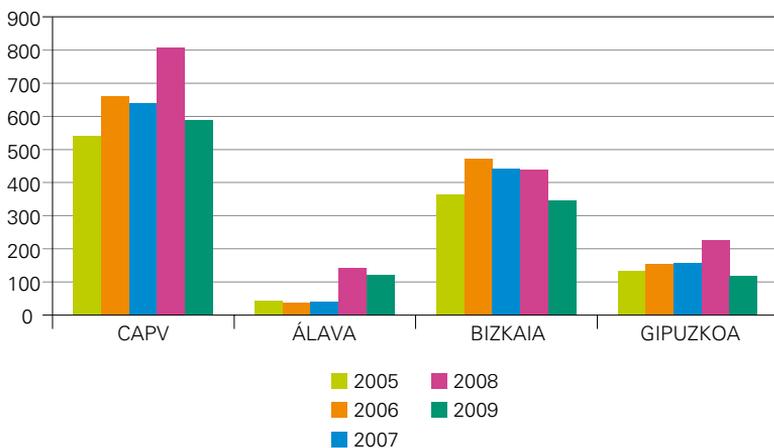
2008 (los nuevos ingresos se multiplican por 3,5; los acogidos a 31 de diciembre, por 2,4).

- También en Gipuzkoa el incremento más notable se da en esos mismos años, aunque no en tanta proporción (69 ingresos más que el año anterior, en 2008; o 75 más acogidos a final de año).

Los datos desmontan sin embargo una apreciación muy extendida entre la población: la del aumento incesante de este colectivo. Los datos del 2009, en concreto, muestran descensos en la mayor parte de las cifras, tanto para el conjunto de la CAPV como para cada territorio, salvo en Álava.

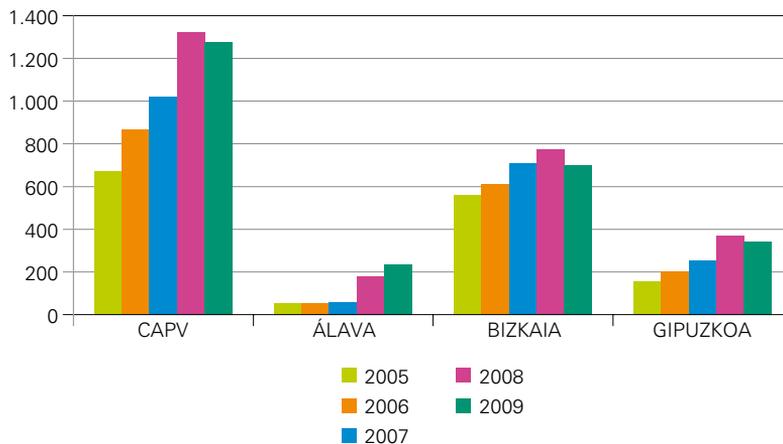
Esto se puede observar, de forma visual, en las siguientes gráficas complementarias:

Gráfico 3.2.1. Evolución del número de menores "nuevos" acogidos cada año en la CAPV (2005-2009)



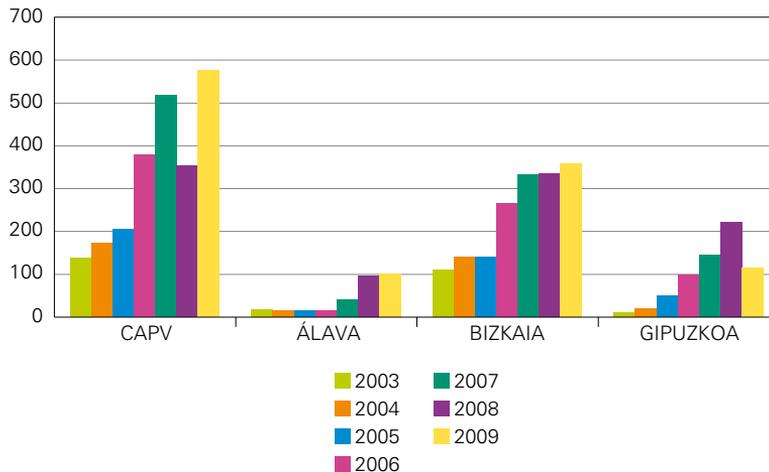
Fuentes: Diputaciones Forales. Expedientes de seguimiento del Ararteko. Elaboración propia.

Gráfico 3.2.2. Evolución del número total de menores acogidos a lo largo del año en la CAPV (2005-2009)



Fuentes: Diputaciones Forales. Expedientes de seguimiento del Ararteko. Elaboración propia.

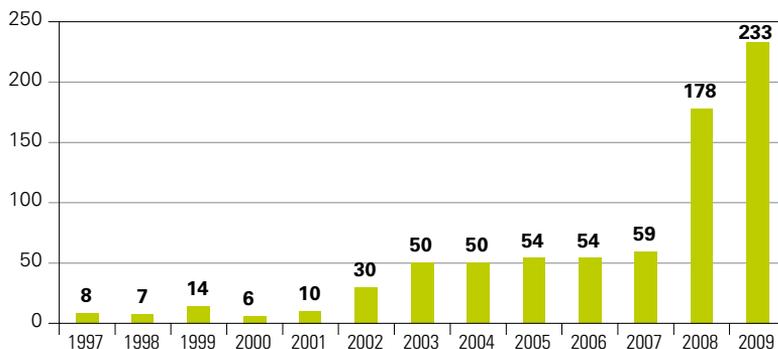
Gráfico 3.2.3. Evolución del número de menores acogidos a 31 de diciembre en la CAPV (2003-2009)



Fuentes: Años 2003-2004 Centros Zabaltzen, Zabalotxe, Urnieta y Martutene. Años 2005-2009: Diputaciones Forales. Expedientes de seguimiento del Ararteko. Elaboración propia.

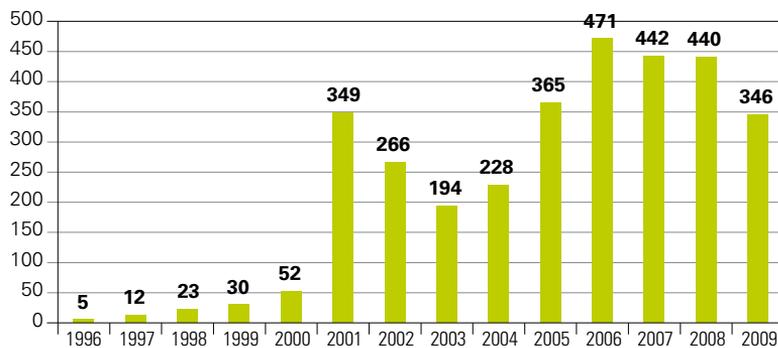
La evolución experimentada en cada territorio se puede apreciar mejor si tomamos la serie de datos completa, desde el primer año con datos disponibles (no sólo los cinco últimos años).

Gráfico 3.2.4. Evolución de menores extranjeros no acompañados acogidos en Álava (1997-2009)



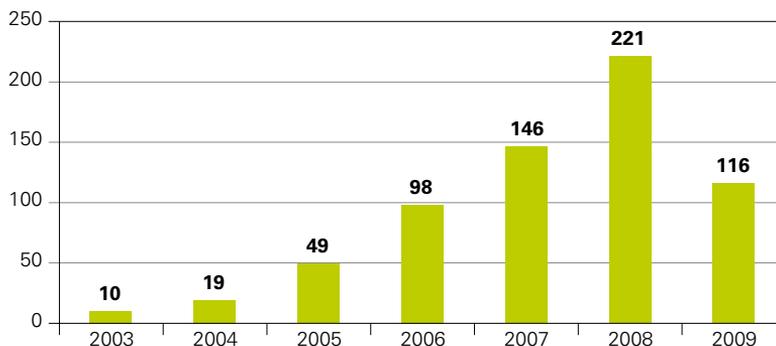
Fuentes: Años 1997-2004 Centro Zabaltzen. Años 2005-2009 Departamento de Política Social y Servicios Sociales de la Diputación Foral de Álava. Elaboración propia.

Gráfico 3.2.5. Evolución del número de menores nuevos acogidos en Bizkaia (1996-2009)



Fuentes: Años 1996-2004 Centro Zabaloetxe. Años 2005-2009 Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia. Elaboración propia.

Gráfico 3.2.6. Evolución del número de menores acogidos a 31 de diciembre en Gipuzkoa (2003-2009)



Fuentes: Años 2003 y 2004, Centros de Urnieta y Martutene. Años 2005-2009: Departamento de Política Social de la Diputación Foral de Guipúzcoa. Elaboración propia.

Como se puede apreciar, en cada territorio hay algún año –o un par de años– en el que el número de menores experimenta un aumento más o menos espectacular y, con él, crecen también rápidamente las necesidades a atender:

- Así sucedió en Bizkaia el año 2001 (en el que el número de menores extranjeros acogidos se multiplicó por casi siete).
- O en el 2008 y 2009 en Álava (se pasa en dos años de 59 menores a 233).
- O en el 2007 y 2008 en Gipuzkoa...

La experiencia ha demostrado que, cuando el aumento de menores y, por tanto, de necesidades de atención, ha crecido muy rápidamente, también los problemas han crecido notablemente en el territorio en cuestión, o al menos, en determinados centros (casi siempre, los de primera acogida o de urgencia, saturados).

Ello puede explicar, al menos en parte, las situaciones problemáticas vividas en Gipuzkoa en 2008, o en Álava en 2009, situaciones que han exigido una intervención constante del Ararteko y que han sido reflejadas con detalle en los informes anuales correspondientes (cfr. Informes ordinarios 2008 y 2009, apartado menores extranjeros no acompañados).

Todos los datos ofrecidos hasta ahora se han referido a los menores acogidos, a las necesidades de acogida. La respuesta que se dé a tales necesidades puede ser más o menos diligente, más o menos adecuada a lo que la ley exige, más o menos exitosa en cuanto a los logros...

Un aspecto esencial y sobre el que hemos efectuado un seguimiento sistemático es el de los **logros en lo que respecta a la regularización administrativa**, cuestión capital y que

condiciona cualquier posibilidad de inserción social o laboral de estas personas, especialmente cuando llegan a la mayoría de edad.

Una parte de los resultados obtenidos en cada territorio puede apreciarse en las tres tablas siguientes:

Tabla 3.2.2. Regularización administrativa de los menores acogidos en Álava (2003-2009)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Número total de menores acogidos	50	50	54	54	59	178	233
Número de tutelas asumidas a lo largo del año	–	–	16	12	25	41	27
Número de autorizaciones de residencia solicitadas	6	15	13	12	17	36	34
Número de autorizaciones de residencia obtenidas	3	13	7	11	11	30	27 (7 pendientes)
Tiempo medio aproximado de obtención del permiso de residencia	–	–	7 meses	1 año	1 mes ¹	80 días	10 meses y 24 días
Número de autorizaciones de trabajo solicitadas	2	–	7	2	1	1	4
Jóvenes en acogimiento residencial	–	–	1	1	1	1	–
Jóvenes en seguimiento	–	–	6	1	–	–	–
Número de autorizaciones de trabajo obtenidas	2	–	7	2	0	1	4-
Jóvenes en acogimiento residencial	–	–	1	1	–	–	–
Jóvenes en seguimiento	–	–	6	1	–	–	–
Tiempo medio aproximado de obtención del permiso de trabajo	–	–	20 meses	28 meses	1 mes ¹	425 días	20 meses y 17 días

Fuentes: Años 2003 y 2004, Centro Zabaltzen. Años 2005-2009: Departamento de Política Social y Servicios Sociales de la Diputación Foral de Álava. Expedientes de seguimiento del Ararteko. Elaboración propia.

¹ En los datos de tiempos medios necesarios para la obtención de las autorizaciones de residencia o de trabajo se produce un cambio de criterio en el año 2007. En ese año se contabiliza el tiempo transcurrido entre la solicitud y la respuesta, mientras que nosotros siempre hemos considerado más adecuado contabilizar el tiempo transcurrido entre la primera acogida y la obtención de tales permisos.

Tabla 3.2.3. Regularización administrativa de los menores acogidos en Bizkaia (2000-2009)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Número total menores acogidos	52	349	266	194	228	461	610	707	776	702
Número de tutelas asumidas a lo largo del año	–	–	–	–	–	112	203	221	225	187
Número de autorizaciones de residencia solicitadas	21	204	27	46	59	109	89	202	225	191
Número de autorizaciones de residencia obtenidas	12	41	69	37	33	73	68	101	175	112 ¹
Tiempo medio aproximado de obtención del permiso de residencia										
Desde el ingreso	–	–	–	–	–	–	10,7 meses	14 meses	12,93 meses	13,01 meses
Desde que se solicita	–	–	–	–	–	–	–	4,5 meses	4,5 meses	5,34 meses
Número de autorizaciones de trabajo solicitadas	12	37	10	36	20	4	4	12	23	17
Número de autorizaciones de trabajo obtenidas	12	17	30	14	24	4	4	8	20	17
Tiempo medio aproximado de obtención del permiso de trabajo	–	–	–	–	–	3-6 meses	2 meses	2 meses	3,5 meses	1 mes

Fuentes: Años 2000 y 2004, Centro Zabaloetxe. Años 2005-2009: Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia. Expedientes de seguimiento del Ararteko. Elaboración propia.

¹ Dato aproximado.

Tabla 3.2.4. Regularización administrativa de los menores acogidos en Gipuzkoa (2003-2009)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Número total de menores acogidos	–	–	155	202	254	371	340
Número de tutelas provisionales a lo largo del año	–	–	53	112	74	120	24
Número de tutelas ratificadas a lo largo del año	–	–	27	81	69	110	63
Número de autorizaciones de residencia solicitadas	5	3	–	–	68	45	81
Número de autorizaciones de residencia obtenidas	7	1	–	–	42	39	73
Tiempo medio aproximado de obtención del permiso de residencia	–	–	–	–	85 días	–	12 meses

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Número de autorizaciones de trabajo solicitadas	2	1	–	–	11	15	5
Número de autorizaciones de trabajo obtenidas	2	–	–	–	8	10	6
Tiempo medio aproximado de obtención del permiso de trabajo	–	–	–	–	94 días	–	24 meses

Fuentes: Años 2003 y 2004, Centros de Urnieta y Martutene. Años 2005-2009: Departamento de Política Social de la Diputación Foral de Guipúzcoa. Expedientes de seguimiento del Ararteko. Elaboración propia.

Para la correcta interpretación de las tablas, conviene hacer notar que las fuentes de datos han sido las propias diputaciones forales o instituciones de acogida. No se trata, por tanto, de ningún muestreo de expedientes realizado por nosotros (como hicimos para el Informe extraordinario, con una muestra de 75 expedientes), o por el equipo de personas becado por el Ararteko y que ha llevado a cabo un estudio similar con una muestra, en este caso, de 329 expedientes.

Las tendencias más destacables, en todo caso, son parecidas, cualquiera que sea la fuente o el método utilizado:

- El número de tutelas asumidas varía mucho según cuál sea el año y, especialmente, el territorio. (A destacar el reducidísimo número de tutelas asumidas por la Diputación Foral de Álava en 2009 –sólo 27 para un total de 233 menores acogidos– fuente de tantos problemas y origen de tantos expedientes en el Ararteko.)
- A pesar de lo que la normativa establece al respecto, son pocos los casos en los que se obtiene el permiso de residencia en nueve meses. Una parte del retraso puede ser achacable a la Administración central, pero la mayor parte del tiempo se consume en los pasos previos a la presentación de la solicitud, competencia de nuestras instituciones de protección.
- Si consideramos que el proceso de regularización culmina con un permiso de residencia y con un permiso de trabajo obtenidos, son pocos (en proporción con el total de acogidos) los que llegan a ello.

Así, si tomamos como ejemplo los datos de permisos de residencia obtenidos el último año (2009) en cada territorio nos encontramos con:

- 27 autorizaciones de residencia obtenidas en Álava (sobre un total de 233 menores acogidos, lo que supone un 11,5%).
- 112 obtenidas en Bizkaia (sobre un total de 702 menores, lo que supone un 16%).
- 73 permisos obtenidos en Gipuzkoa (sobre un total de 349 menores acogidos, lo que supone un 21,4%).

- La proporción entre número de solicitudes presentadas y número de permisos obtenidos es, sin embargo, muy alta en casi todos los casos. Es decir, quien consigue toda la documentación previa necesaria y que su solicitud sea presentada, tiene muchas posibilidades de obtener el permiso, tanto de residencia como de trabajo, en un plazo razonable. Y ello facilitará enormemente su inserción social y laboral.

Hay un tercer aspecto sobre el que también nos parece necesario ofrecer datos comparativos: nos referimos a **cómo se articula la “red de acogida”**, los recursos (básicamente, residenciales) destinados a garantizar la acogida y atención a estos menores.

Vista la evolución de datos respecto al número de menores extranjeros a acoger, es lógico que la red de recursos haya tenido que experimentar cambios continuos y un crecimiento casi constante. Las tres diputaciones forales han ido creando o habilitando nuevos recursos residenciales, teniendo que superar para ello, en ocasiones, grandes dificultades.

En este sentido, quizás el dato más significativo sea éste: en los últimos cinco años se ha pasado de 7 centros a 37 (es decir, se han multiplicado por cinco), y de 112 plazas destinadas a menores extranjeros a 612 plazas (500 plazas más en cinco años). Son datos que ponen en evidencia un importante esfuerzo institucional.

La distribución de estos recursos territorio a territorio puede apreciarse en la tabla siguiente:

Tabla 3.2.5. Evolución de la red de recursos residenciales destinados exclusivamente o mayoritariamente a menores extranjeros no acompañados en la CAPV (2004-2009)

		Centros	Plazas
CAPV	2004	7 ¹	112
	2009	37	612
ÁLAVA	2004	1	12
	2009	6 ²	105
BIZKAIA	2004	4 ³	82
	2009	18	325
GIPUZKOA	2004	2	18
	2009	13	182

Fuentes: Diputaciones Forales. Expedientes de seguimiento del Ararteko. Elaboración propia.

¹ Sin contar el Centro Sagrada Familia, en el que se acogía a chicas extranjeras, en Bizkaia (no centro específico), ni los pisos de emancipación (destinados a jóvenes, más que a menores).

² Incluye 3 pisos de emancipación.

³ El Centro G. M. de Ibarra (Orduña), de 30 plazas, fue cerrado el 21/06/2004 y reemplazado por tres unidades convivenciales con un total de 20 plazas. En el cómputo de centros y plazas no se contabiliza el de Orduña.

La tabla recoge las plazas en centros destinados “exclusivamente o mayoritariamente” a menores extranjeros no acompañados (no las plazas reservadas o utilizadas por ellos en

otros centros de acogida, en proporciones y con criterios muy diferentes según cada territorio o cada año). Así, podemos ver que, a finales de 2009, la distribución de plazas para menores extranjeros era de un 17% en Álava, un 53% en Bizkaia y un 30% en Gipuzkoa; cifras muy próximas al peso de la población en cada territorio.

Estos datos globales se pueden ver desglosados en una serie de tablas, territorio a territorio y centro a centro en la [versión digital](#) de este informe.

Respecto a los datos ofrecidos en la versión digital, centro a centro, podemos señalar algunos elementos significativos. Así, por ejemplo:

- Que prácticamente todos los centros (salvo 7 unidades convivenciales de Bizkaia, dependientes y con personal del Instituto Foral de Asistencia Social) están gestionados por asociaciones, empresas o congregaciones, casi siempre mediante convenios específicos o contratos.
- Que siguen existiendo algunos centros con un número muy elevado de plazas, especialmente en Bizkaia.
- Que algunos centros están ubicados en lugares muy alejados de entornos urbanos o que dispongan de posibilidades o recursos que faciliten la inserción...

En todo caso, conviene recordar que, durante los últimos años, la red ha ido variando constantemente. Los datos de 2009, que son los reflejados en las tablas, por ejemplo, son válidos para finales de diciembre de ese año, lo cual no quiere decir que no hayan cambiado para estas fechas o que incluso no lo hicieran en algún momento de ese mismo año. En todo caso, las tres tendencias destacadas arriba se mantienen invariables.

Luces y sombras en la respuesta institucional

En epígrafes anteriores hemos destacado ya lo que consideramos, desde la perspectiva del Ararteko, problemas fundamentales en la atención a los menores extranjeros no acompañados: ausencia de criterios comunes entre las diferentes instituciones competentes, limitaciones de los recursos residenciales, situación laboral de los profesionales, retrasos en los procedimientos de regularización, etc. No volveremos aquí a insistir sobre ellos.

Por otra parte, y a pesar de todos los problemas y limitaciones señaladas, los datos ofrecidos en el epígrafe anterior permiten apreciar con claridad el esfuerzo realizado por las diputaciones para ir ampliando la capacidad de acogida de su red de recursos e ir adaptándola a las necesidades de cada momento.

Puesto que este apartado lleva el título de “luces y sombras”, y las sombras, creemos, las hemos señalado ya suficientemente en otros epígrafes, nos limitaremos aquí a destacar algunos aspectos positivos observados durante estos años y que, a nuestro juicio, pueden ser presentados casi como buenas prácticas difundibles.

Destacaremos, desde una perspectiva eminentemente práctica, seis de estas “luces”:

1. La disponibilidad de recursos que facilitan la emancipación

Básicamente, pisos alquilados en los que conviven 4 ó 5 jóvenes extranjeros que han cumplido ya los 18 años, pero que aún no son autónomos y requieren de cierto apoyo o seguimiento. Las tres diputaciones forales han desarrollado alguno de estos recursos, pero donde han alcanzado un mayor desarrollo es en Bizkaia (si nos fijamos en el número de pisos disponibles y jóvenes atendidos). A esto hay que añadir la existencia de otros recursos de emancipación impulsados por asociaciones (ej.: Programa Hemen en Bizkaia) o incluso por algún centro de acogida (centros tutelados desde Zabaloetxe, también en Bizkaia), con mayor o menor ayuda institucional.

El éxito alcanzado es notable: la mayoría de estos jóvenes logran su plena autonomía en un plazo corto (en torno a un año). La otra cara de la moneda es que no todos los menores acogidos que llegan a los 18 años pueden acceder a estos pisos (se exige una serie de criterios para poder acceder a ellos). Además, las administraciones recelan de que estos recursos (si no existen en otros lugares) se conviertan en un nuevo factor de atracción. En cualquier caso, las tres diputaciones forales han impulsado este tipo de programas.

2. Trabajar la integración en el entorno social. Combatir el rechazo social

La difusión de una imagen social de “menores conflictivos” ha favorecido que algunas personas, de forma organizada, se hayan opuesto a la creación de nuevos centros en su ciudad o en su barrio. Muchas veces, consiguiendo que, efectivamente, el centro en cuestión no llegue a abrirse. La experiencia nos muestra que existen factores que facilitan o dificultan este tipo de rechazos:

- El modo y el momento en que se dé la información sobre el nuevo recurso.
- La posición activa que adopten las autoridades (especialmente las autoridades locales).
- La complicitad del movimiento asociativo de implantación local (asociaciones juveniles, organizaciones no gubernamentales, órganos de participación...).
- La colaboración de los medios de comunicación...

Algunos de estos factores resultan muy útiles no sólo para evitar rechazos sino para favorecer la integración en el entorno.

3. Formación y acceso al trabajo en un tiempo razonable

La mayoría de los menores extranjeros acogidos tienen muy claro su objetivo: empezar a trabajar cuanto antes (casi siempre, para ganar un dinero que ayude a su familia de origen). Y saben o descubren que para eso necesitan regularizar su situación, cierto conocimiento del idioma, cierta formación...

La experiencia nos muestra que cuando este proceso de formación y acreditación no se dilata durante años (logran la documentación; alcanzan los conocimientos necesarios...), el grado de éxito o de integración social de estos menores es muy alto: tienen una gran motivación por aprender; tienen ofertas de trabajo; la valoración del profesorado o de los empresarios es muy positiva...

Por el contrario, si los procesos se dilatan o no llegan a término, existe un riesgo claro de desesperación o de tener que recurrir a la delincuencia o prácticas de supervivencia.

4. Incorporación de personas de su propia cultura en los equipos de atención

Buena parte de los equipos profesionales de los centros han ido incorporando (como educadores, vigilantes, animadores, intérpretes...) personas con dominio del árabe, originarios del Magreb... Esto facilita la comunicación (al menos, en los primeros momentos, cuando desconocen la lengua del lugar de acogida) y, en ocasiones, refuerza la confianza. Aunque también pueda ser fuente de otros problemas.

5. Protocolos de intervención entre diferentes agentes

En ocasiones (a veces en respuesta o para evitar situaciones problemáticas) se han elaborado, de forma conjunta, protocolos de actuación que buscan una acción coordinada o con criterios similares entre diferentes agentes: policías, fiscales, entidades de protección, equipos médicos de determinación de la edad... A juicio de esta institución, sería conveniente que, al menos para determinadas situaciones, existiese un único protocolo de actuación común, como se plantea en nuestra recomendación nº 19.

6. Hogares integrales y normalizados

Aunque el modelo más extendido es el de un centro de cierto tamaño y sólo para menores extranjeros no acompañados, existen experiencias de otros centros más normalizados, como los hogares mixtos, integrados en una comunidad de vecinos, más en algunos territorios que en otros. Todo apunta a que la convivencia en estos centros es mucho mejor y son mayores sus posibilidades de integración.

En esta misma línea, se podrían citar también algunas otras iniciativas: de escolarización; de participación en grupos culturales o deportivos; de organización de actividades de sensibilización social; de colaboración con las comunidades adultas del mismo origen asentadas en la región, aunque con resultados muy desiguales; de implicación de familias autóctonas en tareas de apoyo afectivo a menores extranjeros...

Marco normativo menores extranjeros no acompañados

Cuando nos referimos a menores extranjeros es importante aclarar que la normativa de aplicación es la que corresponde a la infancia y adolescencia. Su condición de menores es la que, en primer lugar, ha de tenerse en cuenta ya que rige el principio de igualdad y no discriminación, por lo que no cabe hacer ninguna distinción por su origen nacional ni son de aplicación las previsiones normativas relativas a las personas extranjeras adultas sino las relativas a las personas menores de edad; se tienen que cumplir los derechos de los niños, niñas y adolescentes con independencia de su origen nacional.

El Comité de Derechos del Niño, en la Observación General nº 6 sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, señala *“las obligaciones del Estado de acuerdo con la Convención se aplican dentro de las fronteras de ese Estado, incluso con respecto a los menores que queden sometidos a la jurisdicción del Estado al tratar de penetrar en el territorio nacional”*.

El marco normativo, por tanto, es el que se aplica a la infancia y a la adolescencia. La singularidad de tratarse de menores extranjeros hace importante destacar, además de los señalados en el marco normativo general, debido a su especificidad, varios principios de actuación, derivados de la Convención de Derechos del Niño (CDN) y de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto del Refugiado.

Principio de interés superior del menor

La determinación del interés superior del niño debe basarse en las circunstancias individuales de cada menor, niño o niña, considerar su situación familiar, la situación en su país de origen, su seguridad, los riesgos a los que está expuesto/a, su nivel de integración en el país de acogida y su salud física y mental (art. 3 CDN).

Principio de no discriminación

Todos los menores tienen derecho al mismo trato y a disfrutar de los mismos derechos con independencia de su situación administrativa, ya que la condición de persona inmigrante es secundaria (art. 2 CDN).

Principio de participación

El menor extranjero tiene derecho a ser oído, por lo que se deben considerar los factores culturales y lingüísticos que puedan constituir un obstáculo para la participación del menor (art. 12 CDN).

Derecho a la información

Tienen derecho a recibir información en una lengua comprensible sobre sus derechos, los servicios que se encuentran a su alcance, el procedimiento de asilo, la búsqueda de su familia y la situación de su país de origen. También sobre sus responsabilidades y las expectativas del comportamiento que se espera de ellos y se debe contar con intérpretes que hablen una lengua que los niños y niñas comprendan (arts. 13, 17 y 22.2 CDN).

Derecho a la intimidad

Los menores tienen derecho a la confidencialidad, a que no se revele la información que pueda poner en peligro a sus familiares salvo que consienta el menor, con las garantías necesarias para proteger al niño o niña (art. 16 CDN).

Derecho al bienestar social

El cuidado, la atención sanitaria y la educación debe reflejar sus necesidades culturales salvo si les son perjudiciales o son discriminatorias (arts. 8 y 29 1. CDN).

Principio de no devolución

No se puede expulsar o devolver ni poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas (art. 33 Convención de Ginebra sobre el Estatuto de Refugiado).

El aumento de menores extranjeros solos, sin estar acompañados de adultos, en Europa, España y en la Comunidad Autónoma del País Vasco ha dado lugar a previsiones normativas, tanto de la Unión Europea como del Estado que tienen en cuenta las especificidades de este colectivo. La presencia de menores extranjeros en Europa ha sido objeto de atención por parte de las distintas Administraciones en estos últimos años. La Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, recoge en el art. 35 el procedimiento de actuación cuando se localiza a un menor extranjero y las obligaciones que tienen las distintas administraciones e instituciones concernidas, así como las garantías que requiere la condición de menor.

La Resolución del Consejo de la Unión Europea, de 26 de junio de 1997, relativa a los menores no acompañados nacionales de países terceros ya definió el ámbito de aplicación: *"los menores de 18 años nacionales de países terceros que lleguen al territorio de los Estados miembros (de la Unión Europea) sin ir acompañados de un adulto responsable de los mismos ya sea legalmente o con arreglo a los usos y costumbres, en tanto en cuanto*

*no estén efectivamente bajo el cuidado de un adulto responsables de ellos; así como a los menores nacionales de países terceros que, después de haber entrado en el territorio de los Estados miembros sean dejados solos*¹⁰.

La realidad de los menores extranjeros está prevista en el Programa de Estocolmo de la Unión Europea (2010/C 115/01), programa que define las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa en el espacio de libertad, seguridad y justicia. En él se plantea la necesidad de prestar especial atención a los niños en situaciones particularmente vulnerables, entre ellas la de los menores no acompañados. Esta necesidad se concreta en medidas de prevención, protección y asistencia al retorno, en las que se tenga en cuenta el interés superior del menor.

Esta preocupación ha dado lugar al Plan de Acción de Menores No Acompañados, Comisión Europea (COM (2010) 213 final, 6.5.2010).

El Plan establece un marco de actuación con relación a los menores extranjeros no acompañados que tiene tres pilares: la prevención de su salida en los países de origen, la protección a su condición de menores, en tanto permanezcan en territorio europeo, y las previsiones relacionadas con su retorno.

Entre la normativa de la Unión Europea que afecta a las personas extranjeras es importante mencionar la Directiva sobre el retorno¹¹. Esta Directiva establece la normativa que se ha de aplicar en el caso del retorno y del internamiento de los menores. Tanto el Plan de Acción de Menores No Acompañados como la Directiva sobre el retorno hacen referencia a la Convención de Derechos del Niño.

La Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, y sus sucesivas modificaciones, en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, ha tenido en cuenta lo establecido en la Directiva de Retorno, de hecho su transposición fue un motivo para su modificación. En todo caso tanto en la interpretación como en la aplicación de la misma se debe tener en cuenta lo establecido en la Convención de Derechos del Niño.

¹⁰ La Unión Europea, posteriormente, ha incluido en las directrices a los apátridas: “el nacional de un tercer país o el apátrida menor de dieciocho que llegue al territorio de los Estados miembros sin ir acompañado de un adulto responsable de él, ya sea legalmente o con arreglo a la costumbre, mientras tal adulto responsable no se haya hecho cargo efectivamente del menor, o cualquier menor al que se deje solo tras su entrada en los territorios de los Estados miembros” (art. 2.h Directiva 2001/55/CE, art 2.f Directiva 2003/9/CE y art 2.f Directiva 2003/86/CE).

¹¹ Procedimientos y normas comunes para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio, Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 18 junio de 2008, sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a procedimientos y normas comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio (COM(2005)0391 – C6-0266/2005 – 2005/0167(COD)).

Tenemos, por tanto, a nivel europeo y a nivel interno, una normativa de aplicación (legislación de extranjería) caracterizada por criterios restrictivos para la entrada, el establecimiento y el trabajo en la Unión Europea de las personas extranjeras (“de terceros países”), y una normativa derivada de la aplicación de la Convención de Derechos del Niño que establece que el criterio que debe regir en cualquier decisión que afecte a los menores de edad es el del interés superior del menor.

Los problemas surgen cuando en su aplicación se tiene en cuenta, en primer lugar, la consideración de persona extranjera y el temor a una entrada masiva de menores extranjeros. Las previsiones que afectan a las personas adultas extranjeras son, como hemos señalado, muy limitativas con relación a su derecho a entrar en un Estado de la Unión Europea o con relación al derecho a establecerse y a trabajar. Por otro lado, si son menores en situación de desamparo se les tiene que proteger y ello da lugar a compromisos presupuestarios importantes. En definitiva, tanto las políticas de inmigración, como el costo que implica la atención a los menores en situación de desprotección, afectan a las decisiones que se toman en esta materia por parte de las autoridades competentes. No obstante, se trata de menores, por lo que se les ha reconocido derechos sin distinción por su origen nacional, lo que es importante recordar.

Marco normativo de aplicación a los menores extranjeros, en general, y en particular a los menores extranjeros no acompañados

La Ley 4/2000, de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, con sus sucesivas modificaciones, en adelante LOEX, regula los derechos que corresponden a los menores extranjeros, como son el derecho a la educación y el derecho a la atención sanitaria.

La Ley garantiza el derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que al resto de los menores. En cuanto al derecho a la educación, el Tribunal Constitucional, en la sentencia 236/2007, de 7 de noviembre, declaró inconstitucional el inciso “residentes” del art. 9.3 de la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y deberes de los extranjeros y su integración social, en la redacción dada por el art. 1, punto 7, de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre. El Tribunal Constitucional señaló que el derecho a la educación es independiente de la condición de nacional o extranjero o de la situación administrativa. Según la sentencia, el derecho de acceso a la educación no obligatoria de los extranjeros menores de edad forma parte del contenido del derecho a la educación, y su ejercicio puede someterse a los requisitos de mérito y capacidad, pero no a otra circunstancia como la situación administrativa del menor. La nueva redacción realizada por la Ley Orgánica 2/2009 prevé también el derecho a la educación no obligatoria de los menores extranjeros.

Como hemos señalado, las previsiones de la normativa que regula los derechos y deberes de las personas extranjeras deben cumplir los derechos que el ordenamiento jurídico reconoce a los menores con independencia de su origen nacional. El art. 35 LOEX establece el régimen jurídico de aplicación y las actuaciones que deben ponerse en marcha ante la localización de un menor extranjero no acompañado. Lo transcribimos por su importancia:

Art. 35 Menores no acompañados:

1. El Gobierno promoverá el establecimiento de Acuerdos de colaboración con los países de origen que contemplen, integradamente, la prevención de la inmigración irregular, la protección y el retorno de los menores no acompañados. Las Comunidades Autónomas serán informadas de tales Acuerdos.
2. Las Comunidades Autónomas podrán establecer acuerdos con los países de origen dirigidos a procurar que la atención e integración social de los menores se realice en su entorno de procedencia. Tales acuerdos deberán asegurar debidamente la protección del interés de los menores y contemplarán mecanismos para un adecuado seguimiento por las Comunidades Autónomas de la situación de los mismos.
3. En los supuestos en que los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado localicen a un extranjero indocumentado cuya minoría de edad no pueda ser establecida con seguridad, se le dará, por los servicios competentes de protección de menores, la atención inmediata que precise, de acuerdo con lo establecido en la legislación de protección jurídica del menor, poniéndose el hecho en conocimiento inmediato del Ministerio Fiscal, que dispondrá la determinación de su edad, para lo que colaborarán las instituciones sanitarias oportunas que, con carácter prioritario, realizarán las pruebas necesarias.
4. Determinada la edad, si se tratase de un menor, el Ministerio Fiscal lo pondrá a disposición de los servicios competentes de protección de menores de la Comunidad Autónoma en la que se halle.
5. La Administración del Estado solicitará informe sobre las circunstancias familiares del menor a la representación diplomática del país de origen con carácter previo a la decisión relativa a la iniciación de un procedimiento sobre su repatriación. Acordada la iniciación del procedimiento, tras haber oído al menor si tiene suficiente juicio, y previo informe de los servicios de protección de menores y del Ministerio Fiscal, la Administración del Estado resolverá lo que proceda sobre el retorno a su país de origen, a aquel donde se encontrasen sus familiares o, en su defecto, sobre su permanencia en España. De acuerdo con el principio de interés superior del menor, la repatriación al país de origen se efectuará bien mediante reagrupación familiar, bien mediante la puesta a disposición del menor ante los servicios de protección de menores, si se dieran las condiciones adecuadas para su tutela por parte de los mismos.
6. A los mayores de dieciséis y menores de dieciocho años se les reconocerá capacidad para actuar en el procedimiento de repatriación previsto en este artículo, así como en el orden jurisdiccional contencioso administrativo por el mismo objeto, pudiendo intervenir personalmente o a través del representante que designen.

Cuando se trate de menores de dieciséis años, con juicio suficiente, que hubieran manifestado una voluntad contraria a la de quien ostenta su tutela o representación, se suspenderá el curso del procedimiento, hasta el nombramiento del defensor judicial que les represente.

7. Se considerará regular, a todos los efectos, la residencia de los menores que sean tutelados en España por una Administración Pública o en virtud de resolución judicial, por cualquier otra entidad. A instancia del organismo que ejerza la tutela y una vez que haya quedado acreditada la imposibilidad de retorno con su familia o al país de origen, se otorgará al menor una autorización de residencia, cuyos efectos se retrotraerán al momento en que el menor hubiere sido puesto a disposición de los servicios de protección de menores. La ausencia de autorización de residencia no impedirá el reconocimiento y disfrute de todos los derechos que le correspondan por su condición de menor.
8. La concesión de una autorización de residencia no será obstáculo para la ulterior repatriación cuando favorezca el interés superior del menor, en los términos establecidos en el apartado cuarto de este artículo.
9. Reglamentariamente se determinarán las condiciones que habrán de cumplir los menores tutelados que dispongan de autorización de residencia y alcancen la mayoría de edad para renovar su autorización o acceder a una autorización de residencia y trabajo teniendo en cuenta, en su caso, los informes positivos que, a estos efectos, puedan presentar las entidades públicas competentes referidos a su esfuerzo de integración, la continuidad de la formación o estudios que se estuvieran realizando, así como su incorporación, efectiva o potencial, al mercado de trabajo. Las Comunidades Autónomas desarrollarán las políticas necesarias para posibilitar la inserción de los menores en el mercado laboral cuando alcancen la mayoría de edad.
10. Los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado adoptarán las medidas técnicas necesarias para la identificación de los menores extranjeros indocumentados, con el fin de conocer las posibles referencias que sobre ellos pudieran existir en alguna institución pública nacional o extranjera encargada de su protección. Estos datos no podrán ser usados para una finalidad distinta a la prevista en este apartado.
11. La Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas podrán establecer convenios con organizaciones no gubernamentales, fundaciones y entidades dedicadas a la protección de menores, con el fin de atribuirles la tutela ordinaria de los menores extranjeros no acompañados.

Cada convenio especificará el número de menores cuya tutela se compromete a asumir la entidad correspondiente, el lugar de residencia y los medios materiales que se destinarán a la atención de los mismos.

Estará legitimada para promover la constitución de la tutela la Comunidad Autónoma bajo cuya custodia se encuentre el menor. A tales efectos, deberá dirigirse al juzgado competente que proceda en función del lugar en que vaya a residir el menor, adjuntando el convenio correspondiente y la conformidad de la entidad que vaya a asumir la tutela.

El régimen de la tutela será el previsto en el Código Civil y en la Ley de Enjuiciamiento Civil. Además, serán aplicables a los menores extranjeros no acompañados las restantes previsiones sobre protección de menores recogidas en el Código Civil y en la legislación vigente en la materia.

12. Las Comunidades Autónomas podrán llegar a acuerdos con las Comunidades Autónomas donde se encuentren los menores extranjeros no acompañados para asumir la tutela y custodia, con el fin de garantizar a los menores unas mejores condiciones de integración.

El Reglamento de desarrollo está pendiente de aprobarse, por lo que sigue vigente el art. 92 del Reglamento aprobado por Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, reglamento de aplicación mientras no se cumpla la previsión de la Disposición Final Tercera de la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000.

Se prevé que el nuevo reglamento aclare algunas de las situaciones que están siendo objeto de controversia, como son las actuaciones con relación a la determinación de edad y las relativas al funcionamiento del Registro de menores.

Llama la atención el nivel de concreción al que las previsiones normativas han llegado, ya que la normativa estatal establece con mucho detalle las actuaciones que las Administraciones e instituciones concernidas deben llevar a cabo cuando localizan a un menor extranjero solo y, como hemos señalado anteriormente, las comunidades autónomas son las competentes, en la protección de menores (en la CAPV la competencia es de las diputaciones forales).

La importancia del respeto a los derechos de las personas menores de edad y la constatación de que las Administraciones competentes llevan a cabo diferentes prácticas pueden estar entre las razones que explican el detalle de la previsión reglamentaria vigente. Aunque, a pesar de la existencia de una previsión de actuación tan detallada en la normativa de extranjería, se siguen detectando diferentes prácticas de actuación según el territorio en el que se localiza al menor¹².

¹² La llegada de un número importante de menores extranjeros a Canarias dio lugar a la puesta en marcha del Programa Especial para el Traslado y Atención de Menores Extranjeros No Acompañados desplazados desde Canarias, de 20 de octubre de 2006.

En la reunión del Pleno del Observatorio de la Infancia del año 2005 se acordó, además, un protocolo de actuación que desarrollaba las acciones del artículo 92 del Reglamento (Real Decreto 2392/2004), así como los organismos responsables que deben actuar desde la localización de un menor extranjero no acompañado.

Para la articulación y coordinación de todas estas acciones procedentes de distintos organismos se constituyó un Grupo de trabajo en el Observatorio de la Infancia que se denomina "Intervención con menores extranjeros no acompañados en España y su integración social", coordinado por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Este protocolo ha servido como modelo para la elaboración de distintos protocolos en las Comunidades Autónomas en donde se recogen las actuaciones a seguir y las responsabilidades de las administraciones e instituciones que intervienen.

También, la Fiscalía General del Estado ha elaborado diversas instrucciones que afectan a su actuación con relación a los menores extranjeros no acompañados:

- Circular nº 3/2001, de la FGE sobre actuación del Ministerio Fiscal en materia de Extranjería.
- Circular nº 2/2006, 27 de julio de la Fiscalía General del Estado sobre diversos aspectos relativos al régimen de los extranjeros en España.
- Instrucción nº 2/2001, sobre interpretación del art. 35 de la Ley de extranjería.
- Instrucción nº 6/2004, de 26 de noviembre, sobre tratamiento jurídico de los menores extranjeros no acompañados.
- Conclusiones fijadas en las jornadas de Fiscales especialistas de menores celebradas en León los días 5 y 6 de noviembre de 2009.
- Consulta 1/2009, de 10 de noviembre, sobre algunos aspectos relativos a los expedientes de determinación de la edad de los menores extranjeros no acompañados.
- Conclusiones del encuentro de fiscales especialistas en menores y extranjería. Madrid, 20 de abril de 2010.

La situación de vulnerabilidad y de indefensión en la que se encuentran los menores extranjeros no acompañados ha dado lugar a que, por parte de distintas organizaciones de defensa de los derechos de la infancia, se hagan recomendaciones sobre el trato que se les debe dar. Entre ellas, podemos destacar las siguientes:

- Observación General Nº 6/2005 del Comité de los Derechos Del Niño sobre "Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen".

Esta Observación insiste en la vulneración de derechos que implica algunas de las situaciones en las que se encuentran y hace hincapié en la importancia de la aplicación del criterio de interés superior del menor en las actuaciones que se lleven a cabo. Para ello al Comité le parece primordial que se determine su condición de

menor no acompañado o separado de su familia inmediatamente tras su llegada al puerto de entrada o tan pronto como las autoridades tomen conocimiento de su presencia en el país. Las medidas incluirán la determinación de la edad, para lo cual no sólo debe tenerse en cuenta el aspecto físico del individuo, sino también su madurez psicológica. Además, la evaluación deberá realizarse con criterios científicos, seguridad e imparcialidad, atendiendo al interés del menor y a consideraciones de género, evitando todo riesgo de violación de su integridad física, respetando debidamente su dignidad humana, y en caso de incertidumbre, otorgando al individuo el beneficio de la duda, de manera que, en la hipótesis de que se trate de un menor se lo trate como tal.

- En las observaciones del Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas de septiembre de 2010 a España 2010 (crc/c/esp/co/3-4), el Comité también ha mostrado su preocupación por la situación de los menores extranjeros no acompañados. En concreto, por los diferentes métodos utilizados para la determinación de la edad de los menores no acompañados, los malos tratos de menores no acompañados por parte de la policía durante repatriaciones forzosas o involuntarias a su país de origen, a donde en ocasiones son deportados sin las necesarias garantías (sin acceso a abogado, sin servicios de interpretación, sin considerar el interés superior del niño o niña y sin respetar su derecho a ser oídos), menores no acompañados (particularmente marroquíes) que son entregados a las autoridades fronterizas y no a los servicios sociales del país de origen, apuntando que pueden ser víctimas de abuso y detención por las fuerzas de seguridad y las autoridades fronterizas del país de origen, el incumplimiento por parte de las autoridades de la concesión del estatus de residencia legal temporal a menores no acompañados, al que tienen derecho conforme a la ley por retrasos en su solicitud en el Departamento de Bienestar Social, las malas condiciones de alojamiento y descuido en los centros de urgencia de las Islas Canarias, particularmente en La Esperanza, en Tenerife, y en otros enclaves españoles (en concreto, Ceuta) y hace las siguientes recomendaciones:
 - Adopción de las medidas necesarias para prevenir procedimientos irregulares en la expulsión de menores no acompañados.
 - Establecimiento de centros de acogida amigables con mecanismos efectivos para la recepción y tramitación de quejas por parte de niños y niñas bajo su cuidado, investigación efectiva de los casos sobre malos tratos a niños y niñas.
 - Coordinación con los gobiernos de los países de origen, especialmente Marruecos, para asegurar que, cuando niños y niñas son repatriados, éstos son entregados a miembros de su familia que deseen hacerse cargo de ellos o a una agencia de servicios sociales adecuada.
 - Desarrollo de un protocolo uniforme de métodos para la determinación de la edad y asegurar que los procedimientos para esta determinación se lleven a cabo de manera científica, segura, sensible a la edad y al género y justa, evitando cualquier riesgo de violación de la integridad física del niño o niña.

- Garantía de que tras la identificación como menor de edad no acompañado, se lleva a cabo un análisis de sus circunstancias individuales teniendo en cuenta su interés superior y su derecho a ser oído.
 - Facilitar a los menores no acompañados información sobre sus derechos conforme a la ley española e internacional, incluyendo su derecho a solicitar asilo.
 - Asegurar una coordinación territorial adecuada entre la Administración central, autonómica y local, así como con las Fuerzas de Seguridad.
 - Abordar la situación sobre la calidad de las condiciones de los centros de urgencia en las Islas Canarias y en otros enclaves españoles.
 - Facilitar formación sobre cuestiones de asilo y sobre necesidades específicas de infancia al personal que trabaja con menores no acompañados, incluyendo información sobre la situación de los menores no acompañados y separados de sus familias a los funcionarios públicos y policía de frontera, que pueden ser las primeras personas en contactar con niños y niñas necesitados de protección. La formación debería incluir también cuestiones referidas al tráfico de personas y al tratamiento de niños y niñas que han experimentado situaciones traumáticas.
 - Tomar en consideración la Observación General nº 6 (2005) sobre “Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen”
- Así mismo, también es importante mencionar las directrices del ACNUR sobre políticas y procedimientos en la atención a menores no acompañados y separados solicitantes de asilo, del año 1997, y la Declaración de Buenas Prácticas de la Organización *Save the Children*.

Algunos elementos del marco jurídico que se han visto en las quejas tramitadas por la institución

Los menores extranjeros no acompañados se encuentran en situación de desamparo al estar solos, ya que no les acompañan sus padres ni ningún otro adulto que se responsabilice de ellos. Los servicios de protección deben, pues, atenderles. Lo habitual es que ingresen en un recurso residencial, esto es, que se ejerza la tutela mediante el acogimiento residencial (también cabe el acogimiento familiar pero es menos habitual), art. 172 y ss. del Código Civil. El art. 35.11 LOEX prevé que sea de aplicación el régimen de la tutela previsto en el Código Civil y en la Ley de Enjuiciamiento Civil y las restantes previsiones sobre protección de menores recogidas en el Código Civil y en la legislación vigente en la materia.

Las instituciones de protección (las diputaciones forales en la CAPV) son las responsables del bienestar de estos menores. Ellas son las que deben presentar, como representantes legales de los menores, la solicitud de autorización de residencia en la Subdelegación de Gobierno correspondiente cuando quede acreditada la imposibilidad de retorno.

Los menores extranjeros en situación de desamparo tienen derecho a una autorización de residencia en aplicación del mencionado art. 35.7 LOEX.

Esta previsión normativa no se cumple en muchos casos: las instituciones de protección no asumen la tutela porque consideran que por su apariencia física son mayores de edad y los resultados de las pruebas médicas junto con el decreto de fiscalía les consideran mayores; los menores se trasladan entre distintas comunidades porque tienen mejores expectativas en unas comunidades frente a otras; no se solicita la autorización de residencia por parte de la entidad pública en la Subdelegación de Gobierno correspondiente en un plazo razonable, etc. Estas y otras dificultades hacen que la atención a los menores extranjeros no acompañados sea muy polémica y dé lugar a un número importante de quejas en el Ararteko.

Las intervenciones que hemos realizado están relacionadas principalmente con los siguientes problemas:

- La inexactitud de las pruebas de determinación de la edad y las consecuencias en el sistema de protección.
- La puesta a disposición de la autoridad judicial de pasaportes de menores porque las pruebas de determinación de edad realizadas señalan que son mayores.
- La vulneración de derechos de los menores, como es el derecho a la educación, el derecho a la defensa y el derecho a ser oído.
- La necesidad de protocolos comunes para la acogida y ante las ausencias no autorizadas de los centros de protección.
- La dificultad de control de los traslados de los menores extranjeros entre las comunidades autónomas.
- Retrasos y ausencia de asumir la tutela por parte de la Diputación Foral competente y su consecuente retraso o falta de presentación de la solicitud de autorización de residencia en la Subdelegación de Gobierno.
- Los ceses de tutela por traslados entre distintas comunidades autónomas.
- Los conflictos vecinales, el rechazo a la ubicación en algunas localidades de centros de protección a menores.
- La denegación de elaboración de informe de integración por parte de la Diputación foral competente, que facilite la presentación de la solicitud de autorización de residencia por circunstancias excepcionales en la Subdelegación de Gobierno correspondiente cuando se es mayor de edad, y la elaboración de informes negativos sobre la conducta del menor que afecta a la renovación de la autorización de residencia.
- La ausencia de acompañamiento y asesoramiento en la tramitación de la solicitud de autorización de residencia.

- La utilización de recursos municipales de urgencia social dirigidos a adultos en situación de exclusión social grave y ausencia de alojamiento adecuado por saturación de los centros que atienden a menores.
- La falta de inscripción en el padrón.
- La atención educativa en los centros de protección.

A continuación nos vamos a detener con mayor calma en las actuaciones del Ararteko que afectan al marco jurídico. En concreto:

1. Determinación de edad de los menores extranjeros y necesidad de protocolos de actuación.
2. Actuaciones relativas a los retrasos o no asunción de tutela y a los retrasos y no presentación de la solicitud de autorización de residencia por parte de las Instituciones de Protección. Régimen jurídico aplicable a las renovaciones de las autorizaciones de residencia.
3. Actuaciones que afectan a los centros residenciales y a las decisiones de las instituciones de protección.
4. Actuaciones relativas a las repatriaciones y al derecho a la defensa.

1) Determinación de edad de los menores extranjeros y necesidad de protocolos de actuación

La normativa de aplicación prevé que en el caso de que un menor se encuentre indocumentado el Ministerio Fiscal autorice la práctica de pruebas conducentes a la determinación de la edad.

Estas pruebas se han realizado tanto en ese caso como cuando el menor portaba un pasaporte, lo que ha dado lugar a una importante controversia sobre la validez del pasaporte para acreditar la edad. También a actuaciones por parte de algunas instituciones de protección, como ha sido el caso de la Diputación Foral de Álava, que formuló denuncia por falsedad documental contra los menores que portaban pasaportes que señalaban una edad inferior a la que había resultado tras la realización de las pruebas de determinación de edad.

Estas denuncias se han archivado de una manera generalizada, lo que ha implicado la validez de los pasaportes, la continuidad de la atención por parte de los servicios de infancia y la tramitación de la autorización de residencia. Pero también ha implicado un deterioro de las relaciones con los responsables del servicio de infancia y con los educadores de los centros residenciales.

Los menores, en algunos casos, han obtenido la concesión de la autorización de residencia, mientras se encontraban en los recursos de protección; en otros, como ha pasado a lo largo del año 2010 en Álava, siendo mayores de edad, la Subdelegación de Gobierno ha

acordado la autorización de residencia por circunstancias excepcionales, en aplicación del art. 92.5 del Reglamento antes citado¹³.

La controversia sobre la validez o no de los pasaportes, con independencia de que sean auténticos o no, se ha planteado en la Consulta 1/2009, de 10 de noviembre, sobre algunos aspectos relativos a los expedientes de determinación de la edad de los menores extranjeros no acompañados y es un problema que ha dado lugar a numerosas intervenciones del Ararteko¹⁴. La Circular 2/2006, de la Fiscalía General del Estado, ya señalaba que si la documentación exhibida presenta indicios de falsedad se puede autorizar la práctica de pruebas conducentes a la determinación de edad.

Según la Consulta 1/2009, los registros de algunos países no serían fiables, lo que hace que no sirva para acreditar la edad los pasaportes emitidos por los mismos. *“A estos efectos hay que considerar como no documentado, no sólo a quienes carezcan de documentación sino también a quien pretenda acreditar su edad e identidad con documentación presuntamente falsa tal como indica la Circular FGE 2/2006, y a quienes hagan uso a efectos de su identificación de cualquier documento señalado en el artículo 25 de la Ley Orgánica de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, que incorpore datos manifiestamente incorrectos, contradictorios con otras documentaciones, o que no resulten fiables en cuanto a la determinación de la edad, por proceder de países cuyas administraciones no garantizan la certeza o fiabilidad de los datos que sobre fecha, lugar de nacimiento o filiación del interesado se incorporan al pasaporte. También se incluyen en este caso los supuestos en que se ocupen al presunto menor documentos en que consten diferentes filiaciones o fechas de nacimiento”*.

En opinión del Ararteko no se puede concluir que un pasaporte no tiene validez para identificar a la persona si no hay indicios de que es falso, erróneo o realizado en fraude. El pa-

¹³ “5. Transcurridos nueve meses desde que el menor haya sido puesto a disposición de los servicios competentes de protección de menores, de acuerdo con el apartado 2, y una vez intentada la repatriación con su familia o al país de origen, si esta no hubiera sido posible, se procederá a otorgarle la autorización de residencia a la que de refiere el art. 35.4 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero. En todo caso, el hecho de no contar con autorización de residencia no supondrá obstáculo para el acceso del menor a aquellas actividades o programas de educación o formación que, a criterio de la entidad de protección de menores competente, redunden en su beneficio.

El hecho de que se haya autorizado la residencia no será impedimento para la repatriación del menor, cuando posteriormente pueda realizarse conforme a lo previsto en este artículo. En el caso de menores tutelados por la entidad de protección de menores competente que alcancen la mayoría de edad sin haber obtenido la citada autorización de residencia y hayan participado adecuadamente en las acciones formativas y actividades programadas por dicha entidad para favorecer su integración social, ésta podrá recomendar la concesión de una autorización temporal de residencia por circunstancias excepcionales, a la que se hará extensivo lo dispuesto en el art. 40, j de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero”.

¹⁴ [Resolución del Ararteko, de 25 de mayo de 2010](#), por la que se recomienda al Departamento de Política Social y Servicios Sociales de la Diputación Foral de Álava que cumpla la obligación legal de asumir la tutela de los menores en situación de desamparo que se encuentran en el Territorio Histórico de Álava, lleve a cabo las medidas de protección que le corresponden como tutora de aquellos, cumpla los derechos y garantías previstas en los casos en los que haya que realizar las pruebas de determinación de la edad, y recomiende la concesión de la autorización de residencia si alcanzan la mayoría de edad sin disponer de ella.

saporte es un documento que emite un país con validez internacional, bajo ciertas normas legales, acuerdos internacionales y medidas de seguridad. La comunidad internacional, a través de la ONU y de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), ha establecido prácticas y estándares para los viajes internacionales y sus procedimientos de documentación. Los pasaportes son documentos oficiales utilizados para identificar a las personas y la ciudadanía a la que pertenecen. La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) es un organismo especializado de las Naciones Unidas creado por la Convención de Chicago, convención que entró en vigor en 1947, para promover el desarrollo seguro y ordenado de la aviación civil internacional. Forman parte de ella 188 Estados. Este organismo formula las normas y reglamentos necesarios para la seguridad operacional, protección, eficiencia y regularidad de la aviación. También ha realizado recomendaciones para la producción y uso de pasaportes de lectura mecánica. La Asamblea de las Naciones Unidas ha realizado numerosas acciones para fortalecer la efectividad de los controles y para que los Estados intensifiquen la seguridad e integridad de sus pasaportes y colaboren entre los mismos. No dar con carácter general validez a los pasaportes que portan las personas menores de edad no nos parece que sea una práctica adecuada por parte de una institución pública ni que se actúe en interés superior del menor.

En opinión del Ararteko el pasaporte es un documento válido para identificar a las personas. En los casos en los que hay algún indicio de que es falso o tiene defectos o errores o hay indicios de que es fraudulento se deben hacer las comprobaciones necesarias.

El art. 35.3. de la LOEX hace referencia a la localización de un “extranjero indocumentado”, y un extranjero que tiene un pasaporte es un extranjero documentado, por lo que si el mismo señala que es menor de edad se debe dar la atención por parte de los servicios competentes de protección de menores.

El art. 4 de la misma establece: *“Los extranjeros que se encuentren en territorio español tienen el derecho y la obligación de conservar la documentación que acredite su identidad, expedida por las autoridades competentes del país de origen o de procedencia, así como la que acredite su situación en España”*. Esta obligación se refiere al pasaporte. El pasaporte es el documento que, salvo situaciones excepcionales, como son los solicitantes de asilo, las personas extranjeras deben tener para entrar por las fronteras (con su correspondiente visa cuando fuera exigible) o para solicitar la autorización de residencia o para renovarla o poder inscribirse en el padrón municipal y ser beneficiarios de asistencia sanitaria o de los servicios y prestaciones del Sistema Vasco de Servicios Sociales. Los Tribunales han declarado que la presunción de veracidad del pasaporte debe ser destruida mediante prueba en contrario¹⁵.

En el caso de que hubiera indicios de que el pasaporte está realizado en fraude, o es defectuoso o erróneo, se debería actuar en cumplimiento de la recomendación nº 9 de la

¹⁵ Sentencia Juzgado 1ª Instancia de Santander, de 6 de mayo de 2004, Sentencia Sección 7ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, 424/2006, sentencia de la Audiencia Provincial de Gipuzkoa, de 18 de diciembre de 2007, Auto del Juzgado de 1ª Instancia nº 3 de Donostia-San Sebastián, de 25 de febrero de 2010, procedimiento de jurisdicción voluntaria 156/2010.

Comisión Internacional del Estado Civil (CIEC) relativa a la lucha contra el fraude documental en materia de estado civil y memoria explicativa adoptada por la Asamblea General de Estrasburgo el 17 de marzo de 2005.

Esta organización tiene como finalidad la de promover la cooperación internacional en materia de estado civil y mejorar el funcionamiento de los servicios nacionales de estado civil. Esta organización ha aprobado convenios multilaterales, que son instrumentos jurídicos de obligado cumplimiento y dirige recomendaciones a los Estados.

La recomendación¹⁶ llama la atención a los Estados sobre los requisitos que tiene que tener un documento para que tanto él como los datos que contiene sean auténticos y hace referencia a diversos indicios que pueden revelar el carácter defectuoso, erróneo o fraudulento de un documento, relacionados con las condiciones en que se elaboró o redactó. Y también sobre indicios que pueden revelar el carácter defectuoso, erróneo o fraudulento de un documento relacionados con elementos externos.

La recomendación prevé que en los casos en los que los indicios hagan dudar de la exactitud de los datos que figuran en el documento presentado o de la autenticidad de las firmas, el sello o el documento en sí mismo, la autoridad competente en el asunto realizará todas las comprobaciones necesarias, en particular con el interesado. En caso necesario, procederá, en la medida de lo posible y de acuerdo con las autoridades del lugar de que se trate, a una comprobación de que existe esa acta en los registros del Estado de origen y de su conformidad con el documento presentado. Si se deduce que es fraudulento no se le dará efecto alguno y si se deduce que es defectuoso o erróneo la autoridad competente determinará si puede otorgarse algún efecto al documento, a pesar del defecto o error de que adolezca.

Esta recomendación no dice que el documento, el pasaporte en cuestión, no tenga valor sino que, si hay indicios de que sea falso, erróneo o en fraude, se deben hacer las comprobaciones necesarias para conocer si los datos que señala son ciertos o no.

Esta recomendación se ha traducido, por ahora, en una instrucción de 20 de marzo de 2006, de la Dirección General de los Registros y del Notariado sobre prevención del fraude documental en materia de estado civil, que es de aplicación por los Registros Civiles españoles, municipales, consulares y Central.

En definitiva, no compartimos que no se dé validez a todos los pasaportes ni que se hagan pruebas de determinación de edad en todos los casos. La edad del menor no debería

¹⁶ Recomendación (nº 9) de La Comisión Internacional del Estado Civil, relativa a la lucha contra el fraude documental en materia de estado civil y memoria explicativa adoptadas por la Asamblea General de Estrasburgo el 17 de marzo de 2005.

suscitar dudas si resulta concluyente que es menor de edad por su apariencia física o bien si porta documentación de la que se deduzca su edad y no se cuestione su autenticad¹⁷.

Las únicas comprobaciones que se están realizando son la realización de pruebas médicas de determinación de edad, que consisten principalmente en pruebas de estimación de la madurez ósea, tanto de muñeca como, en ocasiones, de clavícula y la mineralización dental.

Los problemas que hemos podido observar son los siguientes:

La realización de pruebas de determinación de la edad generalizadas a todos los menores con independencia de que hayan sido registrados en el Registro de menores, de que se hayan realizado pruebas periciales en otras Comunidades o de que dispongan de documentación que señala otra edad; la falta de fiabilidad y de agilidad sobre las pruebas que se realizan a los menores extranjeros no acompañados; la falta de información y de audiencia a los menores; la imputación a jóvenes de la comisión de presuntos delitos de fraude y de falsificación documental...

Esta institución, en todos los casos, ha insistido en que las pruebas de determinación de edad solamente deberían realizarse cuando sean necesarias. En estos momentos hay instrucciones por parte de la Fiscalía General del Estado sobre la manera en que se deben practicar, que son de mucho interés.

Así, se debe comprobar¹⁸ si existe anotación sobre el mismo menor en el Registro de menores extranjeros no acompañados que regula el artículo 111 del reglamento aprobado por RD 2393/2004 anteriormente citado (se trata de una intervención corporal, que aunque leve, su repetición no es positiva ni necesaria, por lo que no es conforme al interés superior del menor que se repitan). En el caso de que, el menor se niegue a hacer las pruebas no se puede imponer coactivamente¹⁹ *“al verse involucrado el derecho a la integridad física y moral del menor”*. Se debe analizar la conveniencia de realizar las pruebas de determinación de la edad teniendo en cuenta el criterio médico al respecto, pudiendo ser oportuno, en los casos más dudosos sobre indicación de la prueba, remitir previamente al menor al médico forense para que emita un dictamen. El fiscal deberá informarle personalmente acerca de los aspectos esenciales, tanto médicos como legales, de la misma, así como de las consecuencias jurídicas que se derivarían, dependiendo de sus resultados, y de los efectos que

¹⁷ Circular 2/06 de FGE: “Si el menor extranjero indocumentado es por sus características físicas indubitadamente menor de edad, o concurriendo el presupuesto del art. 35, lo procedente será ponerlo a disposición de la Entidad Pública de Protección de Menores, sin la realización urgente de pruebas previstas en el precepto de referencia y sin perjuicio de las ulteriores gestiones para determinar la concreta edad del menor, que habrán de tener trascendentes efectos jurídicos, gestiones a practicar por su tutor legal”.

¹⁸ Circular 2/2006, de la Fiscalía General del Estado, «si consultado el Registro consta practicada dicha prueba (radiológica), habrá de prescindirse de la nueva práctica solicitada, salvo que razones excepcionales aconsejen otra decisión».

¹⁹ Consulta 1/2009, Fiscalía General del Estado “Sobre algunos aspectos relativos a los expedientes de determinación de la edad de los menores extranjeros no acompañados”.

podrían resultar de la negativa a practicar la prueba, dado que tal negativa *“podrá valorarse junto con los restantes datos que obren en el expediente, como un indicio de mayoría de edad. Se tratará de un indicio poderoso, pero no determinante, pues la orientación fundamental ha de ser evitar tratar indebidamente como mayor de edad a un verdadero menor, contumaz o temeroso.”* Por razones de urgencia y para evitar traslados innecesarios que puedan producir dilaciones, se puede acordar la práctica de la prueba sin llevar al menor a presencia del Fiscal.

En cuanto a que se hagan nuevos decretos de determinación de edad, la misma Consulta 1/2009 señala que *“no debe modificarse sistemáticamente”* por la mera circunstancia de que el presunto menor recale en un nuevo territorio. El nuevo decreto *“debe estar suficientemente motivado, y en el mismo han de exponerse detalladamente las concretas razones que justifican realizar tal revisión.”*

Recientemente, también se han hecho recomendaciones por parte de los Institutos de Medicina Legal²⁰ para la realización de las pruebas, como son, que las pruebas las realicen profesionales con formación específica y los informes emitidos deben ser sometidos a algún sistema de control de la calidad, que las valoraciones se hagan por facultativos expertos del Instituto de Medicina Legal, que requieren de tiempo suficiente para su realización, la exploración deberá preservar la dignidad y seguridad de la persona explorada, debe ser comprensible para el presunto menor y expresamente consentida... Además, destacan que el método que se utiliza está sujeto a grandes márgenes de error. Y, entre otras cuestiones, comparten la importancia de que se evite la reevaluación y reexposición de la persona.

Estas prácticas no son las que se están realizando. En los expedientes de queja que esta institución ha tramitado ha podido ver decretos de determinación de edad en donde no había un margen de error sino que se establecía una fecha concreta de edad, o se decía que tenía *“aproximadamente 18 años”*, o bien no se había realizado la valoración por facultativos expertos del Instituto de Medicina Legal ni con las garantías que se establecen en las instrucciones de la Fiscalía General del Estado (información consentida, etc.), tampoco se había consultado al Registro de Menores, o incluso, no se habían podido realizar porque el menor se había ausentado con anterioridad y se valoraba que era mayor de edad cuando ni tan siquiera conocía la citación.

Entre las cuestiones importantes en el procedimiento estaría la importancia de la audiencia del menor, en donde le den la información sobre las pruebas que le van a realizar, su alcance y las consecuencia que implica el que se niegue a realizarlas. Esta información consentida tiene mucha trascendencia, hasta el punto, de que se ha cuestionado su validez en el caso de no haberse realizado.

²⁰ Conclusiones de la Jornada de Trabajo sobre Determinación Forense de la Edad de los Menores Extranjeros no acompañados. Documento de consenso de buenas prácticas entre los Institutos de Medicina Legal de España. Organizada por la Defensora del Pueblo (e.f.), en Madrid, el 7 de octubre de 2010.

El decreto de determinación de edad tiene una naturaleza provisional; se trata de unas diligencias preprocesales que no son objeto de recurso. En los casos en los que se acompaña de un cese de tutela por parte de la institución de protección, al recurrirse el cese de tutela en vía judicial se ha podido cuestionar la validez de las pruebas médicas en contraste con la validez de otra documentación, como es el pasaporte, o el acta de nacimiento del menor, pero en otras ocasiones, en las que los presuntos menores han realizado estas pruebas y se les ha decretado que son mayores de edad, se les ha dejado sin poder recurrir esta decisión.

La importancia y trascendencia del decreto de determinación de edad que decide el Ministerio Fiscal, hace necesario plantearse la conveniencia de una asistencia letrada que defienda los derechos del presunto menor desde que es localizado por los cuerpos de policía.

La localización del menor y la necesidad de realización de las pruebas médicas para determinar la edad da lugar a una privación de libertad hasta que se resuelva su ingreso en el centro de protección de menores, o bien, en otro caso, a su puesta en libertad, o a la instrucción de un expediente sancionador por encontrarse en el Estado de manera irregular. La asistencia letrada permitiría que el menor conociera sus derechos y serviría para controlar que ha efectuado la audiencia con la información necesaria previa a la realización de las pruebas médicas de determinación de edad. Esta posibilidad de asistencia letrada está prevista en el protocolo de actuación con relación a menores extranjeros de Gipuzkoa, sin que haya tenido recorrido al no ser una atención prevista en el turno de oficio que el Gobierno Vasco financia.

El Ararteko ha recordado a las diputaciones forales la importancia del derecho de los menores a la defensa. Este derecho está regulado en nuestra normativa autonómica en el art. 17 de la Ley 3/2005, de Atención y Protección a la Infancia y Adolescencia, y en el art. 23 del Decreto 131/2008, de 8 de julio, regulador de los recursos de acogimiento residencial para la infancia y adolescencia en situación de desprotección social. La Fiscalía General del Estado se ha pronunciado señalando que nos encontraríamos ante una privación de libertad, análoga a la del artículo 20.2 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana, sometida a las garantías del artículo 17 de la Constitución Española, que no precisa asistencia letrada. No obstante, valoramos que la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los presuntos menores, la importancia de la decisión de considerarles mayores de edad o menores de edad, por las consecuencias jurídicas que dicha decisión tiene, la importancia del control de que se está informando adecuadamente del contenido y finalidad de las pruebas, información que no se va a hacer en presencia del Ministerio Fiscal en muchas ocasiones sino en las dependencias policiales o en los recursos de protección, con los que puede haber un conflicto de intereses, y la realidad de que se encuentra privado de libertad, requieren de una asistencia letrada.

El Ararteko ha iniciado una actuación de oficio con relación a la necesidad de protocolos de actuación, que recojan las garantías relativas a las pruebas de determinación de edad y al derecho de defensa. El Gobierno vasco sería la Administración competente en impulsar la realización de este protocolo.

El Decreto 131/2008, de 8 de julio, regulador de recursos de acogimiento residencial, prevé en la Disposición Adicional Sexta la elaboración de un protocolo común de actuación en la acogida de urgencia de personas extranjeras menores de edad no acompañadas: *“El Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales, desde sus diversos departamentos competentes, consensuarán con las demás instancias intervinientes, en particular con las fiscalías y con las fuerzas de seguridad un protocolo común de actuación para la acogida de urgencias de personas extranjeras menores de edad no acompañadas, destinado a aplicar, en todo el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco, condiciones similares de intervención capaces de garantizar el respeto de los derechos de estas personas”*.

La existencia de dudas sobre la edad y la necesidad de atención social a los menores de edad hace precisa la colaboración y coordinación de las instituciones implicadas (Policía, Fiscalía, Gobierno vasco, Diputaciones...) para que se determine la edad de una manera ágil, de la manera más exacta posible y cumpliendo las garantías y derechos de los menores, como es el derecho a la defensa²¹.

2) *Actuaciones relativas a los retrasos o no asunción de tutela y a los retrasos y no presentación de la solicitud de autorización de residencia por parte de las Instituciones de Protección. Régimen jurídico aplicable a las renovaciones de las autorizaciones de residencia*

Los problemas que hemos detectado son la no solicitud o el retraso en la solicitud de autorización de residencia para los menores extranjeros que se encuentran en los recursos de protección. Ello ha dado lugar a que muchos menores se marchen de los centros.

La no presentación, en algunos casos, puede estar motivada por el retraso en la tramitación del pasaporte por el Consulado o Embajada de su país de origen. La tramitación del pasaporte exige la entrega de la documentación requerida por la autoridad del país de origen del menor. Esta documentación se tiene que expedir por las autoridades del país de origen e implica dificultades en su obtención porque, en ocasiones, los menores no tienen contacto con familiares o personas que les puedan ayudar. A veces requiere que los fami-

²¹ El derecho a la defensa de los menores extranjeros no acompañados ha sido objeto de otros informes, como el del Defensor del Pueblo *Informe sobre asistencia jurídica a los extranjeros en España*, también de la Declaración de las Defensorías del Pueblo sobre las responsabilidades de las Administraciones sobre los menores no acompañados, 2006 ; y por el Consejo General de la Abogacía Española, Recomendación sobre la asistencia jurídica a menores extranjeros no acompañados adoptada en acuerdo de 19 de enero de 2007. En todas ellas se señala que los menores deberían recibir asistencia jurídica independiente de la Administración, como es el turno de oficio colegial, con el fin de asegurar que los procesos administrativos o judiciales se lleven a cabo teniendo en cuenta su interés superior. También aparece en el informe 2009 de UNICEF *Realidad jurídica y social de los menores extranjeros en España*: “Debe regularse y garantizarse expresamente el derecho de asistencia letrada para todas las cuestiones que afecten al menor en el ámbito jurídico. Independientemente de la intervención del Ministerio Fiscal, es necesario procurar dicha asistencia letrada, dados los conflictos que surgen entre sus intereses y la Administración pública. Esta asistencia letrada le proporcionará un trato más personal y una garantía en la defensa de sus derechos”.

lires se tengan que trasladar al registro correspondiente o bien que tengan que abonar los gastos cuando no disponen de dinero. Por otro lado, para la expedición del pasaporte es necesario acudir al Consulado o a la Embajada del país de origen, por lo que su representante legal o la persona en la que delegue tiene que acompañarle a la localidad en donde se ubique el Consulado o Embajada. Las dificultades que tienen estos menores para poder reunir la documentación son muy notables. Sería importante conocerlas para poder valorar si es posible realizar alguna actuación que facilite al menor su obtención (son menores, por lo que no disponen de conocimientos para la gestión documental). En otros casos, como en Álava, los menores disponían de documentación, pero la institución de protección no asumía la tutela ni presentaba la solicitud de autorización de residencia, lo que dio lugar a la resolución del Ararteko²². Ello da lugar a que los menores alcancen la mayoría de edad en algunos casos sin disponer de una autorización de residencia, situación que es muy perjudicial para los intereses de los menores. La autorización de residencia facilita su integración social y laboral. El retraso también perjudica porque la acreditación de una continuidad en mantener una situación administrativa regular por parte del menor permite disponer de una autorización de residencia de larga duración cuyo régimen jurídico es más favorable o incluso solicitar la nacionalidad española, art. 22, 2 Cc., ya que se exige entre los requisitos acreditar un año de autorización administrativa y haber estado dos años consecutivos bajo la tutela de una institución de protección. Esta institución no conoce que se haya solicitado por parte de una institución de protección la concesión de la nacionalidad española de los menores tutelados.

Sería conveniente evitar la tardanza en la presentación de la solicitud de autorización de residencia, que es muy elevada, según la información remitida en el seguimiento del informe extraordinario sobre la situación de los menores extranjeros no acompañados en la CAPV correspondientes al año 2009: en Gipuzkoa, el tiempo medio de obtención de la autorización de residencia desde el ingreso en el recurso era 24 meses; en Bizkaia, 13 meses; y en Álava, 10 meses (aunque en el año 2010 en Álava la situación no ha sido ésta, por la falta de asunción de tutela y de presentación de la solicitud, que hemos comentado).

En las conclusiones del encuentro de fiscales especialistas en menores y extranjería, de fecha 20 de abril de 2010, se dieron también pautas de actuación que nos parecen muy interesantes, como son que la tutela debería constituirse en tres meses y que las gestiones dirigidas a determinar si es posible la repatriación se deberían realizar con la mayor celeridad, por lo que tras un mes se debería promover la tramitación necesaria para la concesión de la autorización de residencia²³.

²² Resolución del Ararteko, de 25 de mayo de 2010, por la que se recomienda al Departamento de Política Social y Servicios Sociales de la Diputación Foral de Álava que cumpla la obligación legal de asumir la tutela de los menores en situación de desamparo que se encuentran en el Territorio Histórico de Álava, lleve a cabo las medidas de protección que le corresponden como tutora de aquellos, cumpla los derechos y garantías previstas en los casos en los que haya que realizar las pruebas de determinación de la edad, y recomiende la concesión de la autorización de residencia si alcanzan la mayoría de edad sin disponer de ella.

²³ Conclusiones del encuentro de fiscales especialistas en menores y extranjería. Madrid, 20 de abril de 2010.

Por último, los informes de las instituciones de protección tienen trascendencia en el expediente de renovación de la autorización de residencia o en el de solicitud de una autorización de residencia por circunstancias excepcionales cuando se ha alcanzado la mayoría de edad sin disponer de autorización de residencia. En la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Donostia-San Sebastián, de fecha 9 de febrero de 2010, se anuló la resolución de la Subdelegación de Gobierno en Guipúzcoa, por la que se denegaba la renovación de la autorización de residencia en base a un informe relativo a la conducta del menor elaborado por la Institución de Protección. La Subdelegación de Gobierno en Guipúzcoa denegó la autorización de residencia en base al informe de la Diputación Foral que indicaba que no se le había asignado ningún recurso de inserción dada su trayectoria desfavorable. La sentencia señalaba: *“ De la documental obrante en autos, es cierto que se informa desfavorablemente por parte de la Diputación Foral de Gipuzkoa por la conducta negativa del recurrente, pero no es menor cierto que los informes de la Cruz Roja y del Centro de Iniciación Profesional de Donostia son positivos en cuanto a su formación profesional, siendo ésta muy importante para la formación personal, reflejando una evolución positiva a nivel personal que debe ser tenida en cuenta por este Juzgador en el sentido de modular el efecto negativo del informe de la Diputación Foral de Gipuzkoa.”*

Los informes de las instituciones de protección no son, por tanto, concluyentes, sino que deben ser valorados en su conjunto.

Esta sentencia es muy interesante porque analiza el régimen jurídico que debe aplicarse en las renovaciones de las autorizaciones de residencia y hace referencia a la opinión del Defensor del Pueblo. Esta institución ha señalado que no se puede hacer coincidir la fecha de caducidad de la autorización de residencia con la mayoría de edad ya que no hay previsión legal alguna al respecto.

En la anterior sentencia se recoge ese criterio: *“ No encuentra este Juzgador precepto o principio jurídico alguno que justifique que se haga coincidir de manera artificial la caducidad de la autorización de residencia temporal del menor tutelado con el día anterior a que el mismo alcance la mayoría de edad, puesto que, una vez alcanzada dicha mayoría de edad, el mismo estaría sometido al régimen legal aplicable a todo los extranjeros en España, pasando literalmente de un día para otro, sin intervención alguna del recurrente, de ser un extranjero regular menor de edad y documentado, a ser un extranjero mayor de edad, irregular e indocumentado, con los evidentes perjuicio que conlleva para el mismo. Tampoco encuentra este Juzgador que dicha actuación administrativa revista lógica alguna desde la perspectiva de la integración social de los extranjeros en España –finalidad que resulta del propio título de la LO 4/2000, de 11 de enero–, y del loable anhelo de búsqueda de un marco de convivencia pacífica e integrada como lograr la plena integración entre los inmigrantes y la sociedad que los acoge, promoviendo su participación económica, social, cultural y política.*

En definitiva resulta harto cuestionable desde un punto de vista de eficacia jurídica y sentido común que los extranjeros menores de edad tutelados por las instituciones públicas españolas a los que se dedican importantes recursos económicos públicos en formación y protección queden de forma repentina de la noche a la mañana en situación irregular e

indocumentada cuando previamente, siendo menores de edad y estando bajo la tutela del manto público, eran seres humanos documentados y regulares que no pretendían otra cosa que su plena integración social en la sociedad receptora."

La renovación había seguido los trámites de una autorización de residencia por circunstancias excepcionales. Esto es, la Subdelegación de Gobierno aplicó el art. 92.5 del RD 2393/2004 que prevé la posibilidad de conceder este tipo de autorizaciones a menores que han alcanzado la mayoría de edad sin disponer de una autorización de residencia previo informe favorable de la institución de protección. No obstante, el menor había dispuesto de autorización de residencia, por lo que no era de aplicación el mencionado art. 92.5.

La Subdelegación de Gobierno, por otro lado, señalaba que estaba aplicando el criterio del Defensor del Pueblo. Aunque el criterio que había dirigido a diversas Delegaciones y Subdelegaciones de Gobierno era diferente. El Defensor del Pueblo entiende, en resumen, que las autorizaciones de residencia que expidan las Subdelegaciones de Gobierno, en aplicación de lo previsto en el artículo 35 de la LOEX, han de seguir necesariamente el régimen previsto por la legislación de extranjería vigente, ya que no existe precepto alguno que las excluya del régimen general. La normativa de aplicación no ha regulado un régimen específico, ni se ha querido que se considere su situación de estancia, ni se ha querido vincular la regularidad de su residencia al tiempo en el que el menor sea tutelado por una Administración Pública, esto es, no hay previsión normativa a este respecto: "*A la vista de todo lo anterior, en cumplimiento del principio ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus, la residencia de los menores extranjeros no acompañados tutelados por una Administración Pública ha de ser considerada como una residencia no lucrativa de las previstas en el citado artículo 31.2"*.

El Defensor del Pueblo plantea que el régimen que deben tener estas autorizaciones de residencia es el previsto en el art. 36.2 del reglamento aprobado por Real Decreto 2393/2004 de desarrollo de la LOEX. La autorización inicial de residencia temporal tendrá la duración de un año.

Del mismo modo, si finalizada esa primera autorización de residencia inicial, el menor continúa bajo la tutela de la entidad pública, habrá de renovarse esa autorización por dos años, según prevé el artículo 37.4 del citado reglamento.

La primera autorización de residencia que se expide a un menor tutelado debe tener en cuenta como fecha de inicio de su vigencia el día en el que el menor fue puesto a disposición de los servicios de protección de menores.

La fecha de caducidad no puede ser la de que el menor alcance la mayoría de edad sino la prevista en el reglamento aprobado por RD 2393/2004 (una autorización inicial de un año, dos renovaciones de dos años cada una y, finalmente una autorización de residencia permanente).

Aunque la normativa prevé extinguir esa autorización en aplicación del artículo 75.2.c) del reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, no tiene sentido en aquellos supuestos en los que

el interesado se encuentre plenamente integrado en nuestra sociedad e incorporado en el mercado laboral, pretender que, una vez alcanzan 18 años, y, en muchos casos, transcurridos varios años en España, estos menores queden en la irregularidad documental.

Estos criterios son los que se siguen en estos momentos por la Subdelegación de Gobierno en Guipúzcoa, según la información que tenemos.

3) Actuaciones que afectan a los centros residenciales y a las decisiones de las instituciones de protección

El Ararteko ha intervenido con relación a quejas referidas a la atención educativa, y que también han dado pie a visitas a los centros residenciales para conocer la situación del centro, las instalaciones con las que cuenta y la realidad de la vida cotidiana.

Así, por ejemplo, la apertura del Centro de Menores Oilur en Deba, Gipuzkoa, dio lugar a una resolución del Ararteko²⁴, en la que analizamos la atención recibida por los menores derivados al Centro y a la tramitación de varias quejas que afectaban a los menores que fueron derivados al mismo.

Las principales carencias detectadas en la atención a los menores extranjeros en Deba eran las siguientes: falta de previsión de actividades, no previsión de tutores de referencia, inexistencia de un programa educativo individualizado y ausencia de herramientas básicas de gestión del Centro, así como la contratación de personal sin experiencia y sin cualificación adecuada y carencia de condiciones para atender a chicas.

Un aspecto fundamental que analizamos en la resolución fue la decisión de cesar la tutela a los menores que se habían fugado. Los menores no tenían autorizada salida alguna. Cuando los menores se marchaban se les iniciaba un procedimiento de cese de tutela. A juicio de esta institución el abandono del recurso no podía ser un motivo de cese de la tutela. Esta ha sido también la opinión que mantuvieron los Fiscales en las Conclusiones fijadas en las jornadas de Fiscales especialistas de menores celebradas en León los días 5 y 6 de noviembre de 2009: *"Es esencial que se erradique la práctica en ocasiones detectada consistente en que cuando un menor extranjero se fuga del centro de protección, la Entidad Pública dicta una resolución declarando extinguida la tutela. La extinción de la tutela solo es posible por las causas establecidas en el Código Civil, por lo que la Comunidad que en su día asumió la tutela debe seguir desempeñándola, aunque el menor sea localizado en una Comunidad distinta, sin perjuicio de que pueda ejercerse la guarda por delegación en una Entidad Pública distinta en virtud de acuerdos entre Comunidades."*

²⁴ Resolución del Ararteko, de 14 de septiembre de 2009, por la que se concluye la reclamación presentada por una Asociación con relación a la derivación de menores extranjeros tutelados por la Diputación Foral de Gipuzkoa al Centro Oilur en Deba.

4) Actuaciones relativas a las repatriaciones y al derecho a la defensa

La competencia para efectuar las repatriaciones es de la Administración General del Estado, por lo que el Ararteko no puede entrar a conocer las actuaciones que afecten a esta Administración. No obstante, es importante mencionarlas por su trascendencia. En nuestra Comunidad ha habido varios intentos de reagrupación y se han ejecutado en algunos casos. Las Diputaciones Forales solicitan en todos los expedientes que se inicie el procedimiento de repatriación pero hay mucha dificultad para disponer de información sobre la familia de los menores. La resolución es competencia de las Subdelegaciones de Gobierno.

El retorno ha de adoptarse en interés del menor y de su derecho a la reagrupación familiar, siempre que no implique un riesgo o peligro para la integridad del menor, por lo que las dificultades de la situación familiar de estos menores y la ausencia de una política de protección efectiva en el país de origen hace difícil que se pueda concluir que la decisión de repatriación se hace en interés superior del menor.

De acuerdo con la Circular 3/2001, sobre actuaciones del Ministerio Fiscal, en materia de extranjería, y con la Instrucción 6/2004, del Ministerio Fiscal: *“La repatriación no es un objetivo absoluto que se haya de perseguir a toda costa; pueden estar en juego también otros intereses, como la vida, la integridad física o psíquica y el respeto a los derechos fundamentales del menor, que pueden hacer que la balanza del interés superior de éste, se incline finalmente en pro de su permanencia en nuestro país.”*

En los últimos años ha habido muchas resoluciones judiciales que han considerado la no adecuación a derecho de las resoluciones de repatriación que se han dictado en muchas comunidades, principalmente por no haber respetado el derecho a ser oído del menor y por incumplimiento de las garantías que debe tener un procedimiento administrativo, sobre todo cuando afecta tanto a los derechos e intereses del menor, como ocurre en la repatriaciones. Este fue el caso analizado en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 10 de marzo de 2009: *“En efecto, el menor tiene derecho a ser oído en el procedimiento de repatriación y que dicha audiencia se realice con las máximas garantías para el interesado sin que pueda ser suplido dicho trámite con el llevado a cabo en otro procedimiento distinto y por otra Administración diferente. Dicho trámite hay que calificarlo de esencial sin que pueda prescindirse del mismo y produce una clara indefensión material al menor, dado que es el único momento en que este puede efectuar alegaciones que pudieran, en su caso, haber tenido influencia decisiva en la posterior resolución, habiéndose dictado esta inaudita parte, con los que se ha producido una indefensión material, real y efectiva y no meramente formal, ya que privó a aquel de los instrumentos que el ordenamiento jurídico pone a su alcance para la defensa de sus derechos.”*

La repatriación de estos menores exige un conocimiento de las circunstancias familiares del menor en su país de origen, requisito que es muy difícil de conseguir con fiabilidad. Se han firmado acuerdos con algunos países que facilitan la ejecución de las repatriaciones²⁵.

El Ararteko inició un expediente de oficio que dirigió al Defensor del Pueblo con relación a la conveniencia de una clarificación legal del régimen jurídico que regula las repatriaciones de menores extranjeros no acompañados y la necesidad de coordinación entre las diversas comunidades autónomas y diputaciones forales que asumen la tutela del mismo menor. El Defensor del Pueblo nos comunicó que habían recibido un informe de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes en el que se informaba sobre los trabajos de elaboración del protocolo para el desarrollo del procedimiento de repatriación de los menores extranjeros no acompañados. En dicho protocolo se refleja la problemática planteada con relación a la inexistencia de plazo para la ejecución de la resolución de la repatriación. Concluyen que es de aplicación la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por lo que los plazos para resolver han de ajustarse a los establecidos en dicha Ley. Con relación a la imposibilidad de cumplir dichos plazos, en muchos casos, debido a la tardanza en la recepción del Informe de la Embajada o Consulado, relativo a la familia del menor, o en su defecto, a los servicios de protección de menores en el país de origen, señalan que todas las gestiones relativas al mismo se consideran "actuaciones previas al procedimiento", de tal manera que el procedimiento de repatriación no se inicia hasta que dicho informe no se haya recibido. En relación con la otra cuestión que le trasladamos, acerca de la situación que se plantea cuando un menor que ha sido repatriado vuelve a ser nuevamente tutelado o cuando una resolución de repatriación ha sido dictada por un Subdelegación de Gobierno distinta a donde se ejerce la tutela, nos informaron sobre la creación de un registro único, a través del fichero ADEXTRA, cuyo responsable es la Comisaría General de Extranjería y Fronteras. Lo que dará lugar a una información única del menor que esté a disposición de los departamentos que tienen las competencias en el procedimiento de repatriación, sea cual sea la Comunidad Autónoma donde se encuentre, evitando así la duplicidad de procedimientos.

En opinión de esta institución, la relación de estos menores con las instituciones de protección o bien con las subdelegaciones de gobierno está dando lugar a conflictos de intereses que hacen necesaria la presencia de un abogado/a que vele de manera independiente y con carácter especializado por sus derechos.

²⁵ España ha firmado varios acuerdos con Estados de los que los menores extranjeros son originarios para facilitar la repatriación de los menores: Acuerdo entre Rumania y España sobre cooperación en el ámbito de la protección de los menores de edad rumanos no acompañados en España, su repatriación y lucha contra la explotación de los mismos, firmado en Madrid el 15 de diciembre de 2005; Acuerdo entre la República de Senegal y el Reino de España sobre cooperación en el ámbito de la prevención de la inmigración menores de edad senegaleses no acompañados en España, su repatriación y lucha contra la explotación de los mismos, firmado Ad Referéndum, en Dakar el 5 de diciembre de 2006; y Acuerdo entre el Reino de Marruecos y el Reino de España en el ámbito de la emigración de menores de edad marroquíes no acompañados, su protección y repatriación, firmado Ad Referéndum, el 6 de marzo de 2007.

El Tribunal Constitucional, con fecha 22 de diciembre de 2008, ha dictado dos sentencias que afectan al derecho a la defensa. La primera, recurso de amparo 3321-2007, reconoce el derecho de la asociación a impugnar una actuación administrativa que afecta a un menor cuando se acredita interés legítimo por parte de la misma, esto es, que entre los fines de la asociación se prevé conseguir la integración en la sociedad y la promoción de las personas con problemas de cualquier clase de marginación social, especialmente menores y jóvenes, incluyendo el ejercicio de las acciones judiciales que se entiendan oportunas para la tutela de sus derechos y libertades fundamentales.

La segunda sentencia, recurso de amparo 3319-2007, reconoce el derecho de los menores a ser oídos o explorados por el órgano judicial en la adopción de medidas que afectan a su esfera personal. Señala, por tanto, que los menores que estén en condiciones de formarse un juicio propio tienen derecho a ser escuchados en todo procedimiento judicial o administrativo que les afecte, ya sea directamente o por medio de representante o de un órgano apropiado.

El Tribunal Constitucional se remite en la sentencia a otras sentencias y al ordenamiento jurídico vigente. Así, señala, que este derecho aparece reconocido en varias sentencias anteriores del Tribunal Constitucional: Sentencia 221/2002, de 25 de noviembre y la 17/2006 de 30 de enero, en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989, en la Ley Orgánica 11/96, de 15 de enero de Protección Jurídica del Menor y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Más adelante concluye *“la interpretación y aplicación de la regulación de la capacidad procesal, por ser un presupuesto de acceso a la jurisdicción, debe estar regida por el principio pro actione, siendo constitucionalmente exigible que se ponderen las circunstancias concurrentes para adoptar una decisión que no resulte rigorista ni desproporcionada en que se sacrifique intereses de especial relevancia. Entre estos intereses está, sin duda, y como ya se expuso anteriormente, el derecho de cualquier menor con capacidad y madurez suficiente, a ser oído en vía judicial en la adopción de medidas que afectan a su esfera personal, en tanto que este Tribunal ya ha reiterado que forma parte del contenido del art. 24.1 de la Constitución Española. De este modo, con mayor razón, y por ser en muchos casos su presupuesto lógico, también forma parte del contenido esencial del art. 24.1 de la Constitución Española, que se posibilite a cualquier menor, con capacidad y madurez suficiente, instar de los órganos judiciales en cualquier orden jurisdiccional, la defensa de intereses que afecten a su esfera personal, incluso contra la voluntad de quienes ejercen su representación legal”*.

Estas sentencias tienen un alcance importante porque reconocen el derecho a la defensa de las personas menores de edad. Los menores extranjeros no acompañados tienen necesidad de defenderse en vía judicial frente a decisiones que les afectan, por lo que, como señalábamos, deben disponer de asistencia letrada en el procedimiento por el que se determina si es mayor o menor de edad y se ingresa o no en un centro residencial o se asume o no la tutela, o en el procedimiento por el que se repatria a un menor, así como con relación a otras cuestiones que afectan a sus derechos e intereses en los que hay un conflicto de intereses con la institución de protección, que no da lugar al nombramiento

de defensor judicial. El actual art.35.6 de la LOEX reconoce expresamente la existencia de un posible conflicto de intereses entre el menor y quien ostenta la tutela y reconoce el derecho a la defensa en el procedimiento de repatriación.

La visión de los menores

Con motivo de la realización del informe extraordinario sobre la *Situación de los menores extranjeros no acompañados en la CAPV*, llevamos a cabo entrevistas personales con una muestra de 38 personas extranjeras (33 chicos y 5 chicas) acogidas como menores en nuestra Comunidad. Pudimos elaborar así una serie de historias de vida y dar entidad propia a su voz en el mismo informe (Cfr; especialmente, apdo. 2.4 del Informe –La voz de los menores extranjeros no acompañados: trayectorias, expectativas, necesidades– y Anexo 7: Valoración de los 38 menores entrevistados sobre la atención recibida (resumen de los testimonios).

Con posterioridad, en todas las visitas periódicas a los centros de acogida, solemos entrevistar –normalmente uno a uno; excepcionalmente en grupo– a una parte de los menores presentes. Y solemos recoger sus opiniones o propuestas en nuestros informes ordinarios, en el apartado correspondiente.

Disponemos, pues, de un conocimiento amplio sobre sus valoraciones y expectativas, reforzado por otros estudios llevados a cabo desde otras instancias y en los que también se han utilizado estas vías de acercamiento a la realidad (por ejemplo, en *Sueños de bolsillo. Menores migrantes no acompañados en el País Vasco*).

Buena parte de sus aportaciones se suelen centrar en valorar la atención que, a su juicio, reciben en el centro en el que están o en otros centros anteriores, con los cuales establecen comparaciones. Pero también abarcan otras cuestiones claves respecto a su trayectoria, expectativas o necesidades. Así, por ejemplo:

- sobre su situación familiar;
- sobre su trayectoria anterior;
- sobre su proyecto vital;
- sobre sus intereses más inmediatos;
- sobre sus dificultades y frustraciones, etc.

Con las lógicas diferencias (a veces, en función de la edad, el origen o el sexo), hay muchos elementos que se repiten y que, incluso, ponen en cuestión determinados prejuicios o estereotipos extendidos acerca de ellos. Así, por recordar simplemente algunos de estos aspectos comunes que ponen en tela de juicio opiniones muy extendidas:

- La mayoría de estos menores mantiene una relación (normalmente, periódica y telefónica) con su familia de origen; no todos responden, pues, a ese perfil de “menores de la calle” en las ciudades de Marruecos que con frecuencia se les adjudica.

- Acuden aquí después de variados intentos, de haber probado fortuna en otros muchos lugares y/o porque consideran, de acuerdo con la información o los rumores que les llegan, que aquí podrán lograr sus objetivos de inserción más fácilmente. En todo caso, la opción por un determinado lugar es relativa, revisable, siempre condicionada al logro de sus expectativas.
- Su “proyecto migratorio”, en general bastante claro, sobre todo en los más mayores, consiste en ponerse a trabajar cuanto antes. Saben y asumen que ello supone obtener determinados permisos y lograr cierta cualificación profesional.
- Las actividades formativas a las que, mayoritariamente y con gran motivación, dedican su tiempo están ligadas directamente al logro de ese objetivo de trabajar cuanto antes. Buscan, principalmente, aprender uno o varios oficios y dominar el castellano.
- Muchos de los menores extranjeros acogidos apenas se relacionan con personas autóctonas (al margen de los educadores, lógicamente). Algunos participan en grupos deportivos o mantienen alguna actividad laboral, pero muchos otros señalan que sus compañeros son otros jóvenes también inmigrantes, y en general de su misma nacionalidad.
- El choque entre las expectativas antes de venir y la realidad con la que se encuentran es grande y se manifiesta, sobre todo, en el largo proceso que supone el logro de los papeles hasta poder acceder al trabajo.
- En ocasiones son las dificultades encontradas o el trato recibido lo que ha dado lugar a consumos de productos tóxicos o a problemas de conducta.

En cuanto a su valoración sobre la atención que reciben, depende mucho de cada centro (disponen muchas veces de un auténtico ranking de centros mejores o peores, según sus criterios) y de las expectativas y prisas de cada cual: no es lo mismo tener 15 años y disponer todavía de tres años por delante para lograr todos los requisitos hacia la emancipación, que estar a punto de cumplir los 18 años y no disponer todavía del permiso de residencia... Además de la presión que puedan sentir unos u otros respecto a poder cumplir o no las expectativas de ayuda a la familia de origen.

De acuerdo con nuestra experiencia, en general, cuando el centro de acogida se encuentra estabilizado y dispone de una capacidad de respuesta más o menos adecuada al grupo, los menores entrevistados suelen ofrecer una valoración más bien positiva, lo cual no quiere decir que no formulen críticas (sobre la tramitación de papeles, por ejemplo, o sobre las normas de convivencia, o sobre la alimentación...). Por el contrario, cuando el centro se encuentra desbordado, las quejas se suelen multiplicar, generalizar, e incluso suelen apuntar hacia posibles incidentes, como hemos hecho constar en nuestros informes ordinarios en varios casos (Tolosa, Orduña, Deba, Artzentales...).

Al margen de las visitas y entrevistas en los centros disponemos también de otros dos indicadores que suelen acompañar a las situaciones conflictivas en algunos centros: la concentración de expedientes o medidas de reforma en algunos de ellos (como ha sido el caso de varios centros de Gipuzkoa en diferentes años); las quejas presentadas al Ararteko por los propios menores (como en el caso de Álava, el último año).

A modo de síntesis o conclusión. Elementos más destacables

Destaquemos, en primer lugar, la dificultad de ofrecer aquí una síntesis. Han sido tantas las informaciones recibidas, los problemas surgidos y las intervenciones del Ararteko en relación con los menores extranjeros no acompañados llevadas a cabo en estos años, que no resulta nada fácil ofrecer una visión global, sintética, de la situación. Situación que, por otra parte, varía constantemente, especialmente en algunos territorios.

Por un lado, se mantienen muchos de los problemas analizados en nuestro informe: saturación de algunos recursos de acogida, lentitud en los trámites de documentación, dificultad de una intervención educativa adecuada a sus necesidades, dificultades para la emancipación, etc. Por otro, surgen otros nuevos o cobran fuerza: imagen de conflictividad y rechazo a la creación de recursos, consumos problemáticos de drogas, cambios de criterio en la determinación de la edad o en la asunción de la tutela...

Desde la perspectiva que corresponde a esta institución, de defensa de los derechos de todas las personas, hay algunos elementos especialmente preocupantes y sobre los que, de acuerdo con las actuaciones de los últimos años, debemos seguir insistiendo. Así, por ejemplo, debemos destacar:

- Que en algunos casos se han extendido fórmulas alternativas al centro de acogida con atención integral, como las pensiones o los albergues, con escasa atención educadora y menores garantías para los derechos de estos menores.
- Que algunos centros de acogida no disponen de las condiciones mínimas necesarias para ofrecer una atención suficiente y digna a estos menores. Esto tiene que ver, muchas veces, con las propias condiciones estructurales y la capacidad de los centros; con las ratios o condiciones de los equipos profesionales; con la capacidad de organizar actividades formativas adecuadas o de aprovechar otros programas, servicios o recursos comunitarios; con la ubicación de muchos de ellos, alejada de entornos urbanos y, por tanto, con pocas posibilidades de aprovechamiento de recursos comunitarios...
- Que algunos equipos de educadores, dadas las condiciones en las que tienen que desarrollar su trabajo, se "queman" continuamente, lo que, entre otras cosas, aparte del coste personal que ello supone, dificulta la continuidad de la intervención.
- Que la imagen social que a veces se transmite, especialmente cada vez que hay un conflicto que salta a la luz pública, es demoledora para los propios menores, para el conjunto de la población inmigrante, y sólo sirve para alimentar actitudes xenófobas en nuestra sociedad.
- Que no se está dando respuesta adecuada o suficiente a las situaciones problemáticas ligadas al consumo de drogas o a problemas de salud mental que afectan a algunos de estos menores...

Si nos fijamos en las intervenciones llevadas a cabo desde el Ararteko en los dos últimos años, han estado relacionadas principalmente con los siguientes problemas:

1. Inexactitud de las pruebas de determinación de la edad y consecuencias en el sistema de protección.
2. Vulneración de derechos de menores, como es el derecho a la educación, el derecho a la defensa y el derecho a ser oído.
3. Rechazos sociales a la ubicación de centros de protección de menores.
4. Dificultad de control de los traslados de los menores extranjeros entre las Comunidades Autónomas.
5. Incumplimiento del deber de asunción de tutelas y de solicitar la autorización de residencia.
6. Limitaciones del acogimiento residencial.

A veces, con diferencias muy notables entre territorios. (Cfr. un amplio resumen de estas intervenciones en Informe 2009, pp. 369 a 401)

Seguramente, es el conjunto de estos y otros factores el que está haciendo que la atención a este sector de la población esté resultando tan difícil y problemática. Así como la falta de unos criterios comunes de intervención por parte de las diferentes administraciones concernidas, aspecto éste sobre el cual hemos insistido y debemos seguir insistiendo. En este sentido, recordamos aquí nuevamente la ["Declaración de las Defensorías del Pueblo sobre las responsabilidades de las administraciones públicas respecto a los menores no acompañados"](#) aprobada en octubre de 2006, que reproducimos íntegramente en el informe de ese año (Cfr. Informe 2006) y que ofrecemos también aquí en la versión digital.

Recomendaciones

En los epígrafes anteriores hemos hecho ya referencia a numerosas recomendaciones y propuestas: las efectuadas en nuestro propio Informe extraordinario del año 2005, las planteadas en la Declaración de las Defensorías del Pueblo del año 2006...

Aquí nos limitaremos a apuntar aquellas recomendaciones del capítulo 5 de este Informe que son de aplicación más directa a este sector de la población.

- En primer lugar, las recomendaciones nº 18 a 20, dirigidas expresamente a la mejora de la atención a los menores extranjeros no acompañados, en las que se plantea la necesidad de:
 - Alcanzar un acuerdo básico entre todas las administraciones en materia de acogida de menores extranjeros no acompañados.
 - Disponer de un protocolo de acogida de menores extranjeros no acompañados común para los tres territorios históricos de nuestra Comunidad (con especial incidencia en el procedimiento de determinación de la edad).
 - Posibilitar el correcto ejercicio del derecho a la defensa jurídica, especialmente en las situaciones de posible conflicto entre las decisiones de las instituciones de protección y los intereses de los propios menores.

- Están, por otra parte, el resto de recomendaciones específicas en relación a los sistemas de protección (Recomendaciones nº 9 a 17):
 - Potenciar las fórmulas alternativas a la institucionalización, como puede ser el caso del acogimiento por parte de familias profesionalizadas.
 - Mejorar la coordinación de los servicios de atención primaria y de atención secundaria en materia de protección de menores.
 - Generalizar y dotar de entidad a la figura del tutor de referencia.
 - Revisar el contenido de los informes sociales relativos a menores y establecer los criterios a tener en cuenta para su elaboración y difusión.
 - Acelerar el desarrollo y aplicación del Decreto 131/2008, regulador de los recursos de acogimiento residencial.
 - Regular los registros corporales en los centros de acogida y disponer de protocolos para el caso de ausencias no autorizadas y para la utilización de medicamentos. En este caso, para las ausencias no justificadas, teniendo en cuenta la posibilidad de los traslados de estos menores a otras comunidades.
 - Ofrecer mayor seguridad jurídica y mayores garantías en la prestación del servicio desarrollando las previsiones sobre autorización, registro o inspección de los centros, o las fórmulas de gestión.
 - Adaptar los procedimientos a las nuevas situaciones como es, en el caso de los menores extranjeros no acompañados, las dificultades o la inexistencia de interlocución con la familia.
 - Revisar los actuales modelos de centro, con especial atención a los centros “especializados”, así como los criterios de derivación aplicados en cada caso.
- A esto podemos añadir buena parte de las recomendaciones de carácter global, plenamente aplicables a este sector. Por ejemplo:
 - Reforzar y extender la conciencia social sobre los derechos de la infancia (Recomendación nº 1).
 - Poner en práctica el derecho a participar, a ser oído (Recomendación nº 2).
 - El liderazgo institucional en la creación y defensa de los recursos que se consideran necesarios para la adecuada atención a este sector de la población (Recomendación nº 5).
 - La evaluación sistemática y pública de los resultados obtenidos (Recomendación nº 6).
 - Mejorar la coordinación entre diferentes servicios y profesionales en orden a garantizar una mayor coherencia en las intervenciones con los menores (Recomendación nº 7).
 - Establecer medidas contra la segregación o estigmatización de esta población (Recomendación nº 8).

Tabla 3.2.6. Red de recursos residenciales destinados exclusivamente o mayoritariamente a menores extranjeros no acompañados en Álava a 31 de diciembre (2004 y 2009)

	Nombre	Municipio	Titularidad	Gestión	Plazas
2004	Centro Zabaltzen	Vitoria-Gasteiz	Privada	Comunidad Salesiana	12
	Centro Bideberri ²	Vitoria-Gasteiz	–	Asociación Ixuri	32
2009 ¹	Centro Zabaltzen	Vitoria-Gasteiz	–	Asociación Ixuri	30
	Hospedería del Monasterio de Estíbaliz		–	Asociación Ixuri	24
	Piso emancipación Carlos Abaitua	Vitoria-Gasteiz	–	Sociedad Salesiana San Francisco de Sales	6
	Piso emancipación Xabier	Vitoria-Gasteiz	–	Sociedad Salesiana San Francisco de Sales	6
	Piso emancipación Aukera	Vitoria-Gasteiz	–	Asociación Intercultural Kolore Guztiak	7

Fuente: Departamento de Política Social y Servicios Sociales de la Diputación Foral de Álava. Expedientes de seguimiento del Ararteko. Elaboración propia.

¹ Sin contar las 34 plazas que se han ocupado en otros centros de la red de protección.

² Inaugurado en junio de 2009. Hasta su apertura se habilitaron 8 plazas en los locales de la Fundación Jesús Obrero y otras 24 plazas en la casa propiedad de los PP. Benedictinos, situada en las inmediaciones del Monasterio de Estíbaliz. Estos centros provisionales fueron gestionados por la asociación Ixuri.

Tabla 3.2.7. Red de recursos residenciales destinados exclusivamente o mayoritariamente a menores extranjeros no acompañados en Bizkaia (2004 y 2009)

	Nombre	Municipio	Titularidad	Gestión	Plazas	Características usuarios
2004	Residencia Zabaloetxe	Loiu	Pública	Convenio Tercarios Capuchinos	62	MENAS chicos
	Unidad Convivencial San Adrián	Bilbao	Pública	Pública. IFAS	7	MENAS chicos
	Unidad Convivencial San Ignacio	Bilbao	Pública	Pública. IFAS	7	MENAS chicos
	Unidad Convivencial Basauri	Basauri	Pública	Pública. IFAS	6	MENAS chicos

	Nombre	Municipio	Titularidad	Gestión	Plazas	Características usuarios
2009	Centro Residencial Zabalotxe	Loiu	Convenio/ IFAS	Terciarios Capuchinos	90 (en 5 grupos)	MENAS chicos. De 12-18 años
	Centro 1ª acogida Zornotza	Zornotza	Convenio	Landalan	50	MENAS chicos. De 12-18 años
	Unidad Convivencial Zurbaran	Bilbao	Pública	IFAS	13	MENAS chicos. De 12-18 años
	Unidad Convivencial Mina del Morro	Bilbao	Pública	IFAS	12	MENAS chicos. De 12-18 años
	Unidad Convivencial Aukera	Barakaldo	Convenio	Berritzu	14	MENAS chicos. De 12-18 años
	Unidad Semiautónoma Mina del Morro	Bilbao	Pública	IFAS	6	MENAS chicos. De 16-18 años
	Unidad Semiautónoma Larrakotorre	Bilbao	Pública	IFAS	6	MENAS chicos. De 16-18 años
	Unidad Semiautónoma Casa del Mar	Santurtzi	Convenio/ IFAS	Terciarios Capuchinos	10	MENAS chicos. De 16-18 años
	Unidad Semiautónoma Basauri	Basauri	Pública	IFAS	6	MENAS chicos. De 16-18 años
	Unidad Semiautónoma San Adrián	Bilbao	Pública	IFAS	6	MENAS chicos. De 16-18 años
	Unidad Semiautónoma Aita Patxi	Bilbao	Convenio/ IFAS	Urgatzi	6	MENAS chicos. De 16-18 años
	Unidad Semiautónoma Autonomía	Bilbao	Convenio/ IFAS	Urgatzi	6	MENAS chicos. De 16-18 años
	Unidad Semiautónoma Leioa	Leioa	Convenio/ IFAS	Bizgarri	6	MENAS chicos. De 16-18 años
	Unidad Semiautónoma Erandio	Erandio	Convenio/ IFAS	Bizgarri	6	MENAS chicos. De 16-18 años
	Centro El Vivero	Galdakao	Convenio/ IFAS	Urgatzi	25	MENAS chicos. De 16-18 años
	Centro El Garmo	Artzentales	Convenio/ IFAS	Urgatzi	18	MENAS chicos. De 16-18 años
	Centro Residencial Izurza	Izurza	Convenio	Landalan	20	MENAS chicos. De 12-18 años
	Centro Deusto	Bilbao	Convenio/ IFAS	Urgatzi	25	MENAS chicos. De 16-18 años

Fuente: Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia. Expedientes de seguimiento del Ararteko. Elaboración propia.

¹ Algunos MENAS son acogidos en la Red Básica de Hogares (ocupación aproximada de 1 ó 2 por hogar).

Tabla 3.2.8. Red de recursos residenciales destinados exclusivamente o mayoritariamente a menores extranjeros no acompañados en Gipuzkoa (2004 y 2009)

	Nombre	Municipio	Titularidad	Gestión	Plazas	Características usuarios
2004	Centro de Acogida de Urgencia	Urnietea	Privada	Cruz Roja	9	Urgencias chicos-chicas 14-17 años
	Residencia menores extranjeros no acompañados	Donostia-San Sebastián	Privada	Cruz Roja	9	Largas estancias chicos-chicas 14-18 años
	Nombre	Municipio	Titularidad	Gestión	Plazas	Características usuarios
2009¹	Centro de acogida de urgencia Uba	Donostia	Contrato	Dianova	34 (en 2 módulos)	Acogida de urgencia
	Centro residencial Uralde	Lezo	Contrato	Clece Servicios Sociales	10	MENAS. De 12-18 años
	Centro residencial Legorreta	Legorreta	Contrato	Urgatzi	10	MENAS. De 12-18 años
	Centro residencial Urretxu	Urretxu	Contrato	Urgatzi	10	MENAS. De 12-18 años
	Centro residencial Azpeitia	Azpeitia	Contrato	Urgatzi	10	MENAS. De 12-18 años
	Centro residencial Arrasate	Arrasate	Contrato	Urgatzi	8	MENAS. De 12-18 años
	Centro residencial Igeldo	Donostia	Contrato	Urgatzi	10	MENAS. De 10-18 años
	Piso emancipación Arrasate	Arrasate	Convenio	Bide Berri	6	MENAS. De 16-18 años
	Recursos hostelería (pensiones) ²	–	Contrato	Clece Servicios Sociales y Bide Berri	–	MENAS. De 16-18 años
	Centro de seguimiento de medidas judiciales Urretxu	Urretxu	Convenio	Bide Berri	24 (en dos módulos)	Menores entre 13 y 18 años, autóctonos y extranjeros
	Centro Educativo Terapéutico Iturriotz-Azpi	Aia	Convenio	Dianova	16	MENAS entre 13-18 años con graves problemas de conducta
	Centro residencial Mendixka	Erreterria	Convenio	Dianova	10	MENAS entre 13-18 años con graves problemas de conducta
	Centro Oilur ³	Deba	Convenio	Gipuzkoa Babesten SL	24	MENAS entre 13-18 años con graves problemas de conducta
	Centro Aixola	Elgeta	Convenio	Gipuzkoa Babesten SL	10	MENAS entre 13-18 años con graves problemas de conducta

Fuente: Departamento de Política Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa. Elaboración propia.

¹ Además existe un convenio con la asociación Dianova para el uso de 6 plazas en un centro de Córdoba. Se ha utilizado como una segunda fase del centro Oilur de Deba. Se ha acogido también a algunos menores extranjeros no acompañados en los centros de Ategorrieta, Bera Bera, Errenteria, Francia, Hériz, Larratxo, Tolosa y Usandizaga.

² Se ha ido reduciendo el número de menores atendidos en estos recursos, y los menores que se encontraban acogidos se han emancipado o han sido derivados a otros recursos. Los dos últimos menores se emanciparon a principios de año.

³ Apertura en febrero de 2009. Cerrado en enero de 2010 para realizar obras de mejora y ser destinado a otro programa.

“DECLARACIÓN DE LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO SOBRE LAS RESPONSABILIDADES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS RESPECTO A LOS MENORES NO ACOMPAÑADOS

Declaración de octubre de 2006

Introducción

En los últimos meses estamos asistiendo de nuevo a la llegada de menores extranjeros no acompañados a la Comunidad de Canarias. Estos menores se unen a otros jóvenes procedentes del norte de África que también han llegado a nuestro país en los últimos años. Conjuntamente, plantean un reto de extraordinaria magnitud a nuestras instituciones y a nuestra sociedad desde el punto de vista de la capacidad de acogida, de protección, de formación y de inserción social de estos jóvenes.

Esta situación ha planteado un serio problema de capacidad de acogida inmediata a la Comunidad de Canarias, que ha visto desbordados sus recursos de atención dirigidos tanto a la población adulta como a los menores. Recientemente, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y las Comunidades Autónomas han alcanzado un acuerdo para distribuir 500 de los aproximadamente 800 menores llegados a Canarias entre los distintos territorios del Estado.

Con independencia de los retos que el fenómeno de la inmigración supone para el diseño y el desarrollo de las políticas sociales, las defensorías del Estado coincidimos en subrayar la necesidad de alcanzar acuerdos entre las distintas Administraciones Públicas del Estado en un tema tan importante desde el punto de vista de los derechos de los menores. Asimismo, queremos advertir de que, a pesar de su importancia, se trata sólo de un primer paso en la obligación inexcusable que tienen las Administraciones Públicas de velar por el interés primordial del menor, tal como establece el artículo 3 de la Convención de los Derechos del Niño, y atender sus derechos como los de cualquier otro ciudadano menor de edad que se encuentre en territorio español (Ley 1/1996 de protección jurídica del menor). Cabe recordar, asimismo, que el artículo 2.1 de Convención de los Derechos del Niño prohíbe explícitamente la discriminación del menor por razón de origen nacional. Además, el ordenamiento jurídico español establece claramente que los menores son ante todo menores, principio que debe prevalecer sobre la condición de extranjero.

La Red Europea de Defensores del Menor (ENOC, European Network of Ombudspersons for Children), aprobó en su última reunión anual una declaración instando a los países miembros del Consejo de Europa a tomar las medidas necesarias para asegurar los derechos de los menores no acompañados. Este hecho demuestra la relevancia que adquiere este fenómeno a escala europea y justifica que, dada la especial importancia que tiene para el caso español, las defensorías presentemos una declaración para expresar ante la sociedad española nuestra responsabilidad de velar para que los derechos de estos menores sean garantizados. Subrayar las obligaciones que las distintas Administraciones públicas tienen respecto a los menores y recomendar algunas acciones dirigidas a reforzar el cumplimiento de sus derechos.

Principios de actuación

1) **Las Administraciones públicas competentes en las distintas CCAA deben asumir la tutela del menor de forma inmediata**, mientras se estudia la realidad del menor y del núcleo familiar de origen. Debe evitarse que la fase de estudio de su situación suponga en la práctica la privación de acceso a recursos socioeducativos y a la formación laboral.

2) Las Administraciones competentes deben **empezar a documentar al menor y tramitar su residencia** cuando quede acreditada la dificultad de retorno con su familia, de acuerdo con el artículo 35.4 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, sin esperar los nueve meses que establece el Reglamento (Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre), plazo que, de acuerdo con una interpretación conforme a la ley, debe ser considerado un máximo.

3) **Los menores no deben ser repatriados a sus países de origen salvo que existan garantías de que la reintegración a su núcleo familiar de origen** (o recurso de protección alternativo) asegure el mejor interés para el menor. La decisión debe tener en cuenta el propio punto de vista del menor –que tiene derecho a ser escuchado– y sólo puede llevarse a cabo después de un estudio detenido de los recursos disponibles en su país de origen.

4) **Las pruebas médicas previas de determinación de la edad sólo deberán ser realizadas en casos de duda** y deberían efectuarse con el asesoramiento de expertos independientes y tecnología moderna que incluya una combinación de pruebas físicas, sociales y psicológicas.

5) Siempre deberá tomarse como edad de referencia la menor que resulte de las pruebas médicas realizadas.

6) **Los menores deberían recibir asistencia jurídica independiente de la Administración**, como es el turno de oficio colegial, con el fin de asegurar que los procesos administrativos o judiciales se lleven a cabo teniendo en cuenta su interés superior.

7) **Las Comunidades Autónomas deben coordinar sus modelos de atención a los menores inmigrantes no acompañados** para evitar “fugas” de los menores a aquellas co-

munidades que garantizan mejor el proceso de tutela y residencia y que ofrecen mejores recursos socioeducativos.

8) Asimismo, **las Comunidades Autónomas y las Delegaciones del Gobierno coordinarán también su actuación** en los ámbitos de sus respectivas competencias para evitar disfunciones y asegurar que la propuesta sea la más adecuada al interés del menor en cada caso. Para facilitar la coordinación interinstitucional es necesario disponer de un registro unificado de menores inmigrantes no acompañados compartido por todas las Administraciones públicas con competencias en la cuestión.

9) En la atención a los menores extranjeros no acompañados **deben diseñarse y planificarse los recursos necesarios para favorecer su desarrollo integral y facilitar su inserción** en la sociedad de acogida.

10) **Todas las Administraciones públicas deben asumir sus responsabilidades en la atención a los menores no acompañados.**

11) Es importante que los gobiernos de las CCAA establezcan acuerdos con las administraciones locales de su territorio para diseñar conjuntamente los recursos y las estrategias necesarias que mejor garanticen la atención e integración de los menores no acompañados. Especialmente importante es la necesidad de superar las actitudes de rechazo social que acompañan en ocasiones a las medidas de acogida y protección de estos menores.

12) **Los centros de acogida de menores inmigrantes no acompañados deben presentar garantías de adecuación espacial, sanitaria y educativa.** Las CCAA deben garantizar que los menores reciban atención a través del circuito normalizado, concentrando las actividades en centros de 24 horas que proporcionen a los menores recién llegados referentes educativos y afectivos estables.”

Por otra parte, los datos de emancipación, las entrevistas con los propios menores y, sobre todo, las opiniones y valoraciones de quienes intervienen día a día con ellos (educadores, directores y otros profesionales) muestran una realidad oculta, que apenas trasciende a la sociedad: que la inmensa mayoría de estos menores, cuando disponen de los recursos mínimos necesarios para ello, salen adelante y se integran en nuestra sociedad de manera productiva.

3.3. Menores infractores

Caracterización del sector y marco normativo

La intervención con menores infractores ha experimentado cambios significativos desde la publicación en 1998 del informe extraordinario del Ararteko, cambios que se producen, fundamentalmente, a partir de la aprobación de la Ley Orgánica 5/2000, reguladora de la responsabilidad penal de los menores (en adelante, Ley Orgánica 5/2000), que entró en vigor en enero de 2001.

Una de las primeras cuestiones que es necesario aclarar es la del concepto de minoría de edad penal. El Código Penal de 1995 elevó la mayoría de edad penal de los 16 a los 18 años pero retrasó su entrada en vigor hasta la aprobación de una ley específica que regulase la materia. La entrada en vigor de la Ley Orgánica 5/2000 equipara la mayoría de edad penal con la civil, con lo que se da cumplimiento a la normativa internacional sobre la materia y, en particular, a la Convención de los Derechos del Niño de 1989.

La Ley Orgánica 5/2000 también modifica la edad mínima para ser responsable penalmente, elevándose de 12 a 14 años, de manera que las personas menores de 14 años no son responsables penalmente y no se les aplicará dicha ley sino las normas sobre protección de menores, considerándose suficiente para su abordaje los ámbitos familiar y de protección.

Por tanto, al hablar de menores infractores nos referimos a personas entre 14 y 18 años que han cometido hechos tipificados como faltas o delitos en el Código Penal o en las leyes penales especiales.

La aprobación de la Ley Orgánica 5/2000 puso de manifiesto algunos principios como son:

- La supremacía del interés superior del menor (que se valora con criterios técnicos por equipos de profesionales especializados en el ámbito de las ciencias no jurídicas).
- La flexibilidad en la adopción y ejecución de las medidas aconsejadas por las circunstancias del caso concreto, y un amplio catálogo de medidas aplicables en función del interés del menor.
- La naturaleza formalmente penal pero materialmente sancionadora-educativa del procedimiento y de las medidas aplicables a las personas infractoras menores.
- El principio de intervención mínima.
- El cumplimiento en el propio territorio y la competencia de las entidades autonómicas en la ejecución. El control judicial de la ejecución de las medidas.
- La atención a los intereses y necesidades de la víctima, introduciendo el principio de la responsabilidad solidaria con el menor responsable de los hechos de sus padres, tutores, acogedores o guardadores, y arbitrando un amplio derecho de participación de las víctimas.

- El reconocimiento expreso de todas las garantías procesales que se derivan del respeto de los derechos constitucionales y de las especiales exigencias del interés del menor. La posición relevante del Ministerio Fiscal, en su doble condición de promotor de la acción de la Justicia y la defensa de la legalidad y de los derechos de los menores.
- La diferenciación de diversos tramos de edad (de 14-16 años y de 16-18 años).
- La posibilidad de reparación del daño causado y conciliación con la víctima.

Uno de los principios básicos de la ley consiste en la pretensión de adaptar la respuesta sancionadora a las circunstancias concretas del menor, para lo que se establece un amplio abanico de medidas. Dicho principio, que merece una valoración positiva, cuenta con una importante excepción, que –a nuestro entender– supone uno de los principales puntos críticos de la regulación. Nos referimos a la objetivación y agravación de la sanción de internamiento para los hechos que revistan extrema gravedad cometidos por jóvenes entre 16 y 18 años, circunstancia que, según la redacción original de la ley, concurría en los casos de reincidencia o en los delitos de terrorismo, entre otros. La reforma de la LO 5/2000 efectuada por la Ley Orgánica 7/2000, de 22 de diciembre, antes de la entrada en vigor de la ley, incide en esta causa de agravación, incrementando su rigor hasta límites difícilmente compatibles con los principios constitucionales.

La Ley Orgánica 8/2006, de 4 de diciembre, constituye la última modificación, hasta el momento de redactar este informe, de la Ley Orgánica 5/2000. Algunos de los cambios que introduce, y que también suponen un endurecimiento de la normativa, son los siguientes: la ampliación de los supuestos en que se pueden imponer medidas de internamiento en régimen cerrado; la supresión de la posibilidad de aplicar la Ley a los comprendidos entre 18 y 21 años; la creación de una nueva medida consistente en la prohibición de aproximarse o comunicarse con la víctima; el aumento de la duración de las medidas cautelares de internamiento que de tres meses prorrogables por otros tres pasa a ser de seis meses prorrogables por otros tres; faculta al juez para acordar que el menor que estuviese cumpliendo una medida de internamiento en régimen cerrado y alcanzase la edad de dieciocho años pueda terminar de cumplir la medida en un centro penitenciario; la posibilidad de imponer las medidas de libertad vigilada, la realización de tareas socioeducativas y permanencia de fin de semana ante hechos calificados de falta. También se introducen algunas modificaciones en las medidas.

Las medidas que establece la Ley, ordenadas según el grado de restricción de derechos que suponen, son las siguientes:

- Internamiento en régimen cerrado. Las personas residen y desarrollan las actividades educativas, formativas y de ocio en el centro.
- Internamiento en régimen semiabierto. Las personas residen en el centro y podrán desarrollar actividades fuera del centro.

- Internamiento en régimen abierto. Las personas residen en el centro y llevan a cabo todas las actividades en los servicios normalizados del entorno.
- Internamiento terapéutico en régimen cerrado, semiabierto o abierto. Tratamiento específico para personas con alteraciones psíquicas, dependencia a tóxicos o alteraciones de la percepción.
- Tratamiento ambulatorio.
- Asistencia a un centro de día.
- Permanencia de fin de semana. Permanencia en el domicilio o en centro hasta un máximo de 36 horas.
- Libertad vigilada.
- Prohibición de aproximarse o comunicarse con la víctima o con aquellos de sus familiares u otras personas que determine el Juez.
- Convivencia con otra persona, familia o grupo educativo.
- Prestaciones en beneficio de la comunidad. No puede imponerse sin el consentimiento del menor y preferentemente deben tener conexión con el bien jurídico lesionado.
- Realización de tareas socioeducativas.
- Amonestación.
- Privación del permiso de conducir ciclomotores y vehículos a motor, o del derecho a obtenerlo, o de las licencias administrativas para caza o para uso de cualquier tipo de armas.
- Inhabilitación absoluta.

También a nivel estatal se ha aprobado el Reglamento de la Ley Orgánica 5/2000 (Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio), que recoge aspectos relativos a la actuación de la Policía Judicial y del equipo técnico, reglas para la ejecución de las medidas y regulación del régimen disciplinario de los centros.

A nivel autonómico hay que destacar que en el año 2005 se aprobó la Ley 3/2005, de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia. La Ley tiene un triple objetivo: 1) garantizar a los niños, niñas y adolescentes el ejercicio de los derechos que les reconoce el ordenamiento jurídico; 2) establecer el marco de actuación en el que deben ejercerse las actividades de fomento de los derechos y del bienestar de la infancia y la adolescencia; y 3) definir los principios de actuación y el marco competencial e institucional en el ámbito de la protección y en el de la intervención con menores infractores. La Ley recoge, en su título IV, los principios de actuación en la atención socioeducativa a personas infractoras menores de edad, las modalidades de ejecución de las medidas (en especial, de la medida de internamiento) y prevé que la Administración autónoma deberá regular los requisitos materiales, funcionales y de personal que deben reunir los centros de internamiento. Dicha regulación se produjo por el Decreto 80/2009, de 21 de abril, sobre centros educativos de cumplimiento de medidas privativas de libertad en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

La ejecución de las medidas reguladas en la Ley Orgánica 5/2000, que es competencia de la Comunidad Autónoma, corresponde al Departamento de Justicia y Administración Pública del Gobierno Vasco, que en estos años ha articulado su intervención en los siguientes documentos:

- *Plan para la ejecución de las medidas judiciales dictadas por los Juzgados de Menores de 1998, elaborado tras la asunción de la competencia el 1 de enero de 1996.*
- *Plan para la ejecución de las medidas dictadas por los Juzgados de Menores de la CAPV (2004-2007).*
- *III Plan de Justicia Juvenil de la Comunidad Autónoma de Euskadi 2008-2012.*

El *III Plan de Justicia Juvenil*, actualmente en vigor, que parte de la evaluación del Plan para el período 2004-2007, establece los principios de la Justicia Juvenil en la CAPV, las líneas estratégicas para el período 2008-2012, los objetivos generales y específicos, el modelo de gestión, las previsiones económicas generales y los medios humanos. En dicho plan se señala *“que la ejecución del Plan 2004-2007 ha permitido desarrollar un modelo de funcionamiento en justicia juvenil, así como una red de centros, recursos materiales y personales capaces de dar respuesta satisfactoria a la gran demanda de ejecución de medidas juveniles generada por la aplicación de la Ley Orgánica 5/2000, a partir de 2001. El reto para el próximo período se sitúa, más que en un crecimiento de centros y recursos, en el aumento de la calidad educativa, en la mejor coordinación interdepartamental e interinstitucional y en la integralidad de la intervención en la ejecución de las medidas”*.

Por último, conviene señalar que en las conclusiones de la investigación *Evaluación de la intervención educativa y análisis de la reincidencia en la Justicia de Menores de la CAPV*, publicada en el 2009 por el Gobierno Vasco, se recogen los elementos siguientes que ayudan a la caracterización del sector:

- El perfil de la persona menor infractora en la CAPV es el de una persona que comete un único hecho delictivo y no vuelve a delinquir.
- El primer hecho delictivo se comete a una edad media de 16 años, en un porcentaje mayoritario está relacionado con conductas de sustracción y, por lo general, se comete por un menor nacido en la CAPV en compañía de otros menores.
- Hay una sobre-representación de menores que tienen relación con los Servicios Sociales de Base (cercano al 40%) y los de etnia gitana (11%).
- Los menores que cumplen medida en centros educativos responden a un perfil de gran vulnerabilidad socio-familiar.

Los antecedentes

El informe extraordinario del Ararteko sobre la intervención con menores infractores se hizo público y fue entregado al presidente del Parlamento en 1998. Tanto el informe en general como las recomendaciones que contiene afectan a diferentes instituciones, especialmente a dos de ellas: al poder judicial –fiscalía y juzgados de menores–, en lo que respecta a los procedimientos, adopción de medidas, seguimiento y evaluación de éstas; y al Gobierno Vasco- especialmente al Departamento de Justicia-, en lo que respecta al cumplimiento de las medidas y, por tanto, al conjunto de medios e instrumentos puestos a su disposición.

Nuestra actuación se ha centrado, por imperativo de la Ley, en aquellas cuestiones y propuestas cuyo cumplimiento corresponde al Gobierno Vasco. Las actuaciones del Ararteko en esta materia han sido básicamente las siguientes:

- Visitas a los centros de internamiento: observación de las instalaciones, entrevistas con menores y con profesionales.
- Tramitación de quejas.
- Solicitudes de información, de oficio, a los Departamentos correspondientes (fundamentalmente al Departamento de Justicia del Gobierno Vasco).

Las solicitudes de información han sufrido alguna variación año tras año, incluyendo cuestiones nuevas o adaptándose a factores o hechos acontecidos y a la propia evolución del sistema. En líneas generales se puede decir que las peticiones de información a la administración han girado en torno a las siguientes cuestiones:

- La configuración de la red de centros de internamiento: la capacidad de respuesta a las necesidades, la situación laboral de sus profesionales, etc.
- Los sistemas de coordinación y colaboración con otros servicios de la red, en especial la atención educativa y la sanitaria.
- Las posibilidades de salida y emancipación de los menores.
- La necesidad de una regulación normativa de los centros de internamiento.
- La evolución de las medidas.
- La atención prestada a las víctimas de las infracciones de menores.

Los problemas fundamentales

En el informe extraordinario sobre intervención con menores infractores se señalaban algunos problemas que preocupaban especialmente a esta institución como eran:

- La escasa utilización de algunas medidas previstas en la anterior legislación y de gran potencialidad para conseguir los objetivos educativos y socializadores.
- El excesivo tiempo que, con frecuencia, transcurría entre los hechos y la ejecución de las medidas.
- La ausencia de una legislación que superase la situación de provisionalidad generada desde la aprobación del Código Penal de 1995 y que supuso la elevación de la mayoría de edad penal a los 18 años.
- La escasa implicación de los sistemas ordinarios en la respuesta a los menores infractores.
- Algunas diferencias observadas en la práctica judicial entre los tres territorios.
- Las carencias observadas respecto a la garantía de los derechos de estos menores.

En los posteriores al informe extraordinario (cfr. apartados correspondientes en los informes anuales) se han ido reflejando las cuestiones que, a juicio de esta institución, se

consideraban especialmente preocupantes o necesitadas de mejora. Las más destacadas y repetidas son las siguientes:

1. Los problemas de respuesta derivados del importante crecimiento en el número de medidas (con consecuencias en toda la cadena: en los órganos judiciales, en los equipos psicosociales, en la capacidad de gestión del Servicio de Justicia Juvenil del Gobierno Vasco, en la capacidad de acogida de los centros, en la gestión y seguimiento de las medidas en medio abierto...).
2. El excesivo tiempo de respuesta desde la comisión del hecho delictivo hasta la ejecución de la medida.
3. La alta proporción de menores infractores que provienen del sistema de protección. La cifra es llamativamente elevada en el caso de la medida de internamiento y en el caso de los menores extranjeros no acompañados.
4. Las dificultades en la atención educativa y sanitaria en los menores con medidas de internamiento.
5. La necesidad de desarrollar fórmulas que permitan el cumplimiento de las medidas más cerca de su entorno familiar en el caso de los menores implicados en actividades de terrorismo, casos en los que interviene el Juzgado Central de Menores de la Audiencia Nacional.
6. La falta de una regulación normativa adecuada.
7. La ausencia o insuficiencia de servicios de emancipación.

Las propuestas de mejora

La mayor parte de las 46 recomendaciones que se realizaban en el [informe extraordinario](#) trataban de corregir los problemas que se señalaban al principio del apartado anterior. El seguimiento realizado en los años posteriores tiene como punto de partida dichas recomendaciones que se estructuraban en los siguientes bloques:

- **Marco teórico, marco jurídico y distribución competencial.** 4 recomendaciones relativas a la aplicación de los principios de justicia retributiva; a la aprobación, a nivel estatal, de normativa reguladora de la intervención con menores infractores; a la aprobación, a nivel autonómico, de normativa reguladora de los medios de ejecución de las medidas; y a la resolución de alguna cuestión competencial entre el Gobierno Vasco y la Diputación Foral de Álava.
- **La red de servicios.** 11 recomendaciones relativas a la formación y especialización de los agentes intervinientes en el proceso (policía, Jueces, Fiscales, abogados,

equipos técnicos); adecuación de dependencias policiales, de los equipos técnicos, salas de espera y salas de celebración de las comparecencias y audiencias.

- **La población atendida.** 1 recomendación en relación a la elaboración de una estadística uniforme en los tres Territorios Históricos.
- **Procedimientos.** 7 recomendaciones relativas a la detención y permanencia de menores en dependencias policiales, y a la remisión sistemática del atestado a las Fiscalías de Menores; a la elaboración de folletos informativos destinados a los menores y sus representantes legales; y a la reducción del tiempo empleado en todas las fases del procedimiento.
- **Pautas de aplicación de las medidas.** 16 recomendaciones relativas a la dotación de recursos para el cumplimiento de medidas (en medio abierto, medidas de internamiento de fin de semana, medidas de carácter terapéutico, medidas de internamiento cerrado para chicos); a la elaboración de folletos informativos sobre los centros de internamiento y sobre las medidas en medio abierto; a la reducción de los plazos de ejecución de las medidas de medio abierto; a los centros de internamiento (mejoras estructurales, régimen sancionador, garantías del derecho a la privacidad, ausencias no autorizadas, programas de transición); a la mejora de los mecanismos de participación y reclamación; a la formación continuada de los profesionales responsables de la ejecución de las medidas.
- **Coordinación y colaboración interinstitucional.** 3 recomendaciones relativas a la colaboración con los servicios de educación, salud y servicios sociales.
- **Control y evaluación de los servicios.** 4 recomendaciones en relación al control periódico de los centros y servicios destinados a la ejecución de medidas; a la evaluación cualitativa de los servicios; al seguimiento de las medidas desde las Fiscalías; y al control judicial de la ejecución de las medidas.

Algunas de las recomendaciones efectuadas, como por ejemplo las relativas al desarrollo normativo, cuestiones competenciales, especialización de los agentes judiciales intervinientes y desarrollo de la red de recursos, se han superado, pero otras, tal y como se verá en las páginas siguientes, mantienen toda su vigencia.

Los seguimientos

Año tras año se ha ido realizando un seguimiento de las recomendaciones, incidiendo en diferentes cuestiones en función de la evolución observada o de alguna queja recibida. Los informes de seguimiento se han resumido en el Informe Anual al Parlamento Vasco que realiza esta institución, y para su elaboración se han tenido en cuenta básicamente los siguientes elementos o fuentes de información:

- La información recogida *in situ*, mediante observación y entrevistas (a menores y profesionales), en los centros de cumplimiento de las medidas judiciales de internamiento.
- Las reuniones mantenidas con las personas responsables de las Viceconsejerías y Direcciones de las cuales dependen los servicios de aplicación de las medidas.
- Las reuniones mantenidas con otros profesionales, como los del equipo psicossocial de Justicia.
- Las informaciones recibidas del Departamento de Justicia a raíz de las quejas o de peticiones de información.
- Las memorias del Observatorio Vasco de la Administración de Justicia.
- Las memorias y los Planes de actuación elaborados por el Servicio de Justicia Juvenil.

En las peticiones de información dirigidas al Departamento de Justicia se ha optado por centrar la atención en algunos datos cuantitativos y en determinadas cuestiones que han servido de indicadores de evolución. Así, los datos solicitados los últimos años han sido:

1. Evolución de las medidas ejecutadas en el año correspondiente y el análisis del propio Departamento sobre los datos.
2. Modificaciones introducidas en la red de centros de internamiento (número de plazas, mejora de los servicios, situación de las plantillas...).
3. Datos sobre los servicios en medio abierto: equipos, profesionales, recursos...
4. Pasos dados para la aplicación de la normativa vigente.
5. Relación con los sistemas de protección (proporción de menores procedentes del sistema de protección, mecanismos de coordinación, seguimiento de casos...).
6. Datos sobre la atención educativa y sanitaria ofrecida en los centros y colaboración con los servicios educativos y sanitarios.
7. Mejoras introducidas en el sistema.

Datos esenciales – indicadores – datos de evolución

La población adolescente entre 14 y 18 años en 2009, un total de 66.382 chicas y chicos²⁶, representaba el 3,1% de la población total y el 20,4% de la población menor de edad en Euskadi. Este último porcentaje, que en 1998 se situaba en un 30,5%, ha ido descendiendo hasta situarse en los últimos años en porcentajes entre el 20 y el 22%.

Resulta complejo conocer con exactitud qué porcentaje de los menores entre 14 y 18 años son infractores y, por tanto, entran en contacto con el sistema de justicia juvenil, ya que disponemos de datos sobre el número de medidas aplicadas cada año pero desconocemos a cuántos menores han afectado. El número de medidas que se ejecutaron en la CAPV en 2009 ascendió a 1.233, lo que representaría el 1,9% de la población entre 14 y

²⁶ 34.035 chicos y 32.347 chicas. Datos del Instituto Nacional de Estadística a 1 de enero de 2009.

18 años, si cada menor hubiera sido objeto de una única medida judicial (ese porcentaje ha oscilado entre el 1,4% del año 2004 al 1,7% del año 2007, siendo la cifra más elevada la del último año).

La gran mayoría de los chicos y chicas que entran en contacto con el sistema de justicia juvenil lo hace una única vez. Hay un segundo grupo compuesto por aquellos que cometen varios hechos delictivos, ninguno de extrema gravedad, que tras la ejecución de las correspondientes medidas no vuelven a cometer nuevas infracciones. Y hay un tercer grupo, de entre el 5 y el 7% de los que cumplen alguna medida, que ejerce una gran actividad delictiva con más de 5 medidas judiciales en el mismo año.

Presentamos a continuación algunos datos cuantitativos, realizando un análisis con más detenimiento en los relativos a la ejecución de las medidas judiciales.

Tabla 3.3.1. Tipos delictivos cometidos por menores de edad en el año 2008 distribuidos por Territorios Históricos

Delitos	Álava		Bizkaia		Gipuzkoa	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Contra la propiedad sin violencia	49	33%	703	57%	340	49%
Contra la propiedad con violencia	26	17%	185	15%	38	5%
Contra la libertad sexual	1	1%	9	1%	14	2%
Contra la vida e integridad física	18	12%	236	20%	130	19%
Violencia doméstica o de género	14	9%	67	6%	62	9%
Otros (contra el orden público, desobediencia y resistencia, falsedad de documentos, contra la salud pública...)	41	28%	8	1%	113	16%

Fuente: Fiscalía General del Estado. Memoria 2009. Elaboración propia.

Como se puede ver en los datos, la mayoría de las infracciones que se instruyen en las Fiscalías de Menores, en los tres territorios, corresponden a delitos contra la propiedad sin violencia. Le siguen las infracciones dirigidas contra la vida o la integridad física y contra la propiedad con violencia.

Por otra parte, en los últimos años han aparecido tipologías delictivas nuevas, como es el caso de la violencia filio-parental, lo que implica la necesidad de nuevos abordajes educativos adaptados a la especificidad de estos perfiles. Entre los años 2003 y 2006 se incrementó notablemente, estabilizándose en el 2007. En el último año, 2009, se ha producido un incremento del 30% en los delitos relacionados con la violencia intrafamiliar y contra la pareja.

Un alto porcentaje de las denuncias contra menores se resuelven sin que haya que llegar a la adopción de una medida judicial, ya que en algunos casos no se transforman en expedientes de reforma, por archivos y desistimientos. En este sentido, se aprecian grandes

diferencias entre los territorios, que oscilan entre el 37% de Álava y el 77% en Bizkaia, manteniéndose Gipuzkoa en un 51%. Además, de las infracciones cometidas por menores que se convierten en expedientes de reforma, casi una cuarta parte fueron sobreesidos en 2008.

En los casos constitutivos de delitos menos graves o faltas, la ley prevé la posibilidad del desistimiento en la continuación del expediente si se produce la conciliación con la víctima o se asume el compromiso de repararle el daño causado. Los profesionales de los Equipos Psicosociales de los Juzgados son los responsables de los procesos de mediación para la conciliación y reparación del daño, equipos que dependen del Departamento de Justicia del Gobierno Vasco. En el año 2006, el 82,5% de los procesos fueron valorados como exitosos por los propios equipos que los llevaron a cabo, lo que hizo innecesaria la aplicación de ninguna medida judicial. También la aplicación de los procesos de conciliación y reparación es desigual en los diferentes Juzgados de Menores (en 2006, el 60% de los procesos se desarrollaron en el Territorio Histórico de Bizkaia).

Una de las líneas de intervención del Ararteko en lo referente a menores infractores ha sido la de impulsar y desarrollar todas las potencialidades de la ley respecto al conjunto de las medidas previstas y, especialmente, de las medidas menos restrictivas de la libertad debido a su mayor potencialidad educativa. La mayor o menor disponibilidad de recursos suele ser uno de los factores determinantes de la aplicación de las medidas, y en ello hemos centrado la atención en estos años, ya que la ejecución de las medidas es competencia de la administración autonómica.

En los informes de seguimiento anuales se ha ofrecido información sobre la **evolución de las medidas impuestas**. En los informes al Parlamento Vasco de los años 2000, 2004 y 2007 se pudieron ofrecer datos y valoraciones más detalladas, al contar con una Memoria de actividades del Servicio de Justicia Juvenil de los años anteriores, que permitía, por ejemplo, conocer el tiempo que transcurre entre los hechos y la adopción de la medida, la duración de las medidas, las diferencias entre territorios, la relación entre medidas más duras o restrictivas y vulnerabilidad, etc.

Los datos que se presentan en la siguiente tabla muestran con claridad algunas tendencias generales. Tal vez la más significativa sea el incremento experimentado en el total de las medidas, así como prácticamente en todas y cada una de ellas, especialmente desde el año 2001, en que entró en vigor la Ley Orgánica 5/2000, y hasta el año 2004. Tras esos cuatro años de aumentos muy elevados, desde el año 2005 se apreciaba una cierta estabilidad en el incremento de las medidas (con incrementos entre el 3 y el 5%). En 2008 se rompió esa tendencia, observándose un decremento de las medidas judiciales en un 9,1%. En 2009 se incrementó de nuevo el número de medidas en un 18,2%, superándose la cifra del año 2007.

Tabla 3.3.2. Evolución de las medidas judiciales impuestas en el período 1997-2009

Medidas judiciales	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Libertad vigilada	53	60	56	65	135	176	191	259	201	207	216	317	340
Prestaciones en beneficio de la comunidad	53	39	77	83	123	185	321	430	506	469	444	298	313
Tratamiento ambulatorio	4	3	9	7	26	31	18	25	33	16	10	8	21
Tareas socioeducativas	-	-	-	-	20	27	47	66	95	73	141	158	185
Acogimiento / convivencia con grupo educativo	-	-	-	-	2	3	3	5	4	3	10	10	8
Asistencia a centro de día	-	-	-	-	-	-	-	2	12	6	27	19	34
Permanencia de fin de semana	5	8	15	16	42	62	71	88	66	147	129	102	150
Internamiento en centro ¹	22	31	51	64	63	98	110	142	137	186	170	131	182
TOTAL	137	141	208	235	411	582	761	1.017	1.054	1.107	1.147	1.043	1.233
Variación respecto al año anterior	-	+4	+67	+27	+176	+171	+179	+256	+37	+53	+40	-104	+190
% Incremento respecto al año anterior	-	2,9%	47,5%	12,9%	74,9%	41,6%	30,7%	33,6%	3,6%	5%	3,6%	-9,1%	18,2%

Fuente: Departamento de Justicia y Administración Pública del Gobierno Vasco. Elaboración propia.

¹ Los criterios para contabilizar los internamientos en centro variaron a partir del año 1999. Así, los datos de los años 1997 y 1998 corresponden a menores, y a partir de esos años corresponden a número de medidas (no menores).

Puede afirmarse, en general, que el aumento se ha dado en todo tipo de medidas y, en especial, en algunas medidas en medio abierto. Las medidas en medio abierto, no privativas de libertad, son mayoritarias (entre un 72% y un 80% del total de las medidas entre los años 2001 y 2009).

Tabla 3.3.3. Evolución de las medidas en medio abierto e internamientos (1997-2009)

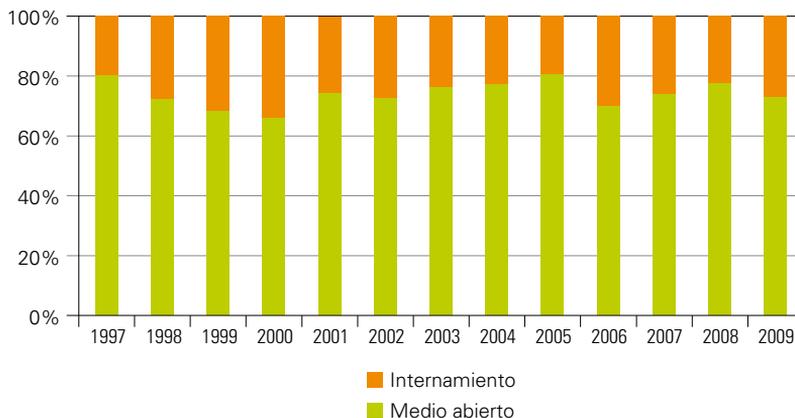
	Medio abierto ¹	Internamiento ²
1997	80,29%	19,71%
1998	72,34%	27,66%
1999	68,27%	31,73%
2000	65,96%	34,04%
2001	74,45%	25,55%
2002	72,51%	27,49%
2003	76,22%	23,78%
2004	77,38%	22,62%
2005	80,74%	19,26%
2006	69,92%	30,08%
2007	73,93%	26,07%
2008	77,66%	22,34%
2009	73,07%	26,93%

Fuente: Departamento de Justicia y Administración Pública del Gobierno Vasco. Elaboración propia.

¹ Medidas en medio abierto: libertad vigilada, prestaciones en beneficio de la comunidad, tratamiento ambulatorio, tareas socioeducativas, acogimiento/convivencia con grupo educativo, asistencia a centro de día.

² Internamientos: permanencias de fin de semana e internamientos en régimen abierto, semiabierto, cerrado y terapéuticos.

Gráfico 3.3.1. Evolución de las medidas en medio abierto e internamiento (1997-2009)



Fuente: Departamento de Justicia y Administración Pública del Gobierno Vasco. Elaboración propia.

Tomando como referencia el año 2000 (último año antes de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 5/2000) y comparándolo con las cifras de los últimos años, podemos observar las siguientes **tendencias en las medidas en medio abierto**:

- Las medidas de libertad vigilada se han incrementado año a año, llegándose a multiplicar por 5 (han pasado de 65 a 340). El número de libertades vigiladas cautelares se ha mantenido estable en los tres últimos años (alrededor de unas 30 medidas). En el estudio sobre reincidencia publicado en 2009 por el Gobierno Vasco se constata que ésta es la medida en medio abierto que conlleva un mayor número de reincidencias.
- Las prestaciones en beneficio de la comunidad aumentaron hasta el año 2005. A partir de ese año comenzó el descenso, que fue muy acusado en 2008. En el año 2009 parece haberse estabilizado, pero se halla lejos de las cifras de años anteriores donde se superaban ampliamente los cuatrocientos casos (hasta 506 en 2005).
- La realización de tareas socioeducativas sigue en aumento. En 2007 casi se duplicó la cifra respecto al año anterior, y desde entonces ha seguido creciendo aunque de forma más moderada. Ésta es la medida que tiene aparejada una menor tasa de reincidencia.
- La asistencia a centro de día también ha aumentado, aunque sigue siendo una de las medidas menos empleadas.
- Los tratamientos ambulatorios han tenido una evolución más irregular. En 2001 experimentaron un importante crecimiento que comenzó a descender en 2005. El último año ha vuelto a ascender el número de tratamientos ambulatorios.
- Se observa una tendencia en las medidas de medio abierto hacia la aplicación de las medidas de libertad vigilada y realización de tareas socioeducativas frente a las prestaciones en beneficio de la comunidad, más notable a partir del año 2008. Según el Departamento de Justicia, esta tendencia guarda relación con la última modificación de la Ley Orgánica 5/2000 (la LO 8/2006, de 4 de diciembre. BOE nº 290, de 5 de diciembre), en la que se regula que ante hechos calificados de falta es posible imponer medidas de libertad vigilada, la realización de tareas socioeducativas y permanencia de fin de semana (además de medidas menos intervencionistas como la amonestación, las prestaciones en beneficio de la comunidad, la privación del permiso de conducir y la orden de alejamiento).

La **evolución de las medidas más restrictivas** también se caracteriza por el aumento en estos años:

- Las permanencias o internamientos de fin de semana han ido en aumento, llegando casi a triplicar la cifra del año 2000.
- Las medidas de internamiento también han crecido, aunque la proporción respecto a las medidas en medio abierto se ha mantenido estable. En 2009 la medida de

internamiento firme sufrió un incremento del 24% respecto al año anterior. La duración de las medidas, tanto firmes como cautelares, también ha aumentado. La duración media de la medida de internamiento era de 4,48 meses en 1999, y de más de 10 meses en 2006. Este aumento en el número de medidas y en su duración ha provocado tasas de ocupación en los centros cercanas al 100% en 2009.

Resulta preocupante el incremento de las medidas cautelares y el aumento de su duración en los últimos años, a raíz de la última modificación de la ley en la que se amplía la duración de la medida cautelar de internamiento (de tres meses prorrogables por otros tres, pasa a ser de seis meses prorrogables por otros tres).

Tabla 3.3.4. Medidas de internamiento cautelares y firmes en el período 2006-2009

	2006	2007	2008	2009
Internamiento cautelar	30	34	38	67
Internamiento firme	156	163	93	115
TOTAL	186	170	131	182

Fuente: Departamento de Justicia y Administración Pública del Gobierno Vasco. Elaboración propia.

El aumento en el número de medidas cautelares de internamiento ha sido muy significativo en el último año. Casi dos de cada tres medidas cautelares de internamiento han sido impuestas a personas nacidas en el extranjero, mayoritariamente en Marruecos. Las medidas cautelares se aplican, fundamentalmente, a los delitos de robo con violencia o intimidación y a los casos de violencia intrafamiliar y contra la pareja.

Realizando un análisis más cualitativo de los datos, fundamentalmente de los recogidos en la última Memoria del Servicio de Justicia Juvenil de la que disponemos, del año 2006, de las conclusiones de la evaluación del II Plan de Justicia Juvenil 2004-2007, y de los datos del último expediente de seguimiento, del año 2009, se destacan a continuación algunos **otros elementos de preocupación:**

- El alto porcentaje de casos en los que las víctimas de los hechos denunciados son también menores (p.e., el 33% en los casos de mediación-reparación en el 2006).
- Las grandes diferencias que se aprecian en la aplicación de las medidas entre unos juzgados y otros.
- El excesivo tiempo transcurrido entre los hechos y la imposición de la medida (la media de tiempo era de 10 meses en 2006).
- El alto porcentaje de los menores implicados en delitos que proceden de los sistemas de protección. En 2009, el 27,6% del total de menores que cumplieron alguna medida judicial provenían de los sistemas de protección, elevándose esa

cifra hasta el 51,9% en los casos de internamiento. Los colectivos que con mayor frecuencia participaban de ambos sistemas en 2009 eran: 1) menores extranjeros no acompañados; 2) menores nacidos en América Latina y Rumanía, con escasos referentes familiares y gran dependencia del grupo de iguales; 3) menores que agraden en el marco familiar; 4) mayores de 18 años sin posibilidades reales de emancipación; y 5) menores residentes en un centro de protección.

- El elevado porcentaje de menores de origen extranjero atendidos en el sistema de justicia juvenil (un 30,7% en 2009) y en especial en la medida de internamiento. Casi 2 de cada 3 menores que cumplieron medida cautelar de internamiento en 2009 eran de origen extranjero (la mayoría de Marruecos).
- El aumento de los delitos relacionados con la violencia intrafamiliar y contra la pareja (aumento del 30% en 2009).
- Los menores con una gran actividad delictiva representan un porcentaje pequeño (entre el 5 y el 7%), pero requieren una gran inversión y esfuerzo. La intervención con este colectivo es compleja porque su situación vital presenta una importante desestructuración.

Hasta aquí hemos analizado algunos datos cuantitativos. Presentamos a continuación, de forma resumida, la evolución de algunos de los temas que han sido objeto de análisis y seguimiento durante estos años (cfr. apartados correspondientes en los informes anuales para mayor detalle).

- **Configuración de la red de centros de internamiento.** La red de centros de internamiento ha crecido y evolucionado notablemente en estos años. La entrada en vigor en 2001 de la Ley Orgánica 5/2000 reguladora de la responsabilidad penal de los menores, supuso un aumento del número de menores sujetos a medidas judiciales (ver evolución de las medidas en el apartado siguiente).

El seguimiento del Ararteko se ha centrado en la estructura de la red de recursos (desarrollo de la red, atención suficiente a la demanda...) y en los equipamientos concretos, en especial en los centros de cumplimiento de las medidas de internamiento (derechos de los menores, participación, atención educativa, régimen sancionador, barreras arquitectónicas...).

Durante años la red de centros de internamiento estuvo compuesta por los centros educativos de Andoiu (previsto para chicas), Ortuella y Aramaio. El año 2001 estaba prevista la apertura del centro de Zumarraga, pero un atentado de ETA cuando el centro estaba ya construido y equipado, causó graves destrozos materiales, y hubo que retrasar su puesta en marcha hasta el verano del 2003. Las implicaciones de la voladura del centro de Zumarraga, al margen de las económicas, se dejaron sentir en la red de centros cuya capacidad de respuesta estuvo al límite y supuso un importante esfuerzo a instituciones y profesionales.

La primera residencia de autonomía, a la que siguieron otras tres distribuidas en las capitales, se puso en marcha en Bilbao en mayo de 2002.

En 2003 se inauguró el centro educativo Uribarri en Arrazua-Ubarrundia para el cumplimiento de medidas de internamiento, quedando definitivamente configurada la estructura básica de los centros de internamiento. En 2009 se ha puesto en marcha el centro Itxaslur en Muskiz, para el cumplimiento de permanencias de fin de semana.

La red de centros de internamiento se estructura actualmente en tres niveles: a) Nivel I: centro Ibaiondo (Zumarraga), para el cumplimiento de medidas en régimen cerrado y semiabierto; b) Nivel II: centros Mendixola (Aramaio), Miguel Ángel Remírez (Ortuella), Andoiu (Andoiu) y Uribarri (Arrazua-Ubarrundia), para el cumplimiento de medidas en régimen semiabierto y abierto; y c) Nivel III: 4 residencias de autonomía, una de ellas especializada en violencia filio-parental.

Tabla 3.3.5. Red de recursos residenciales para el cumplimiento de medidas de internamiento en 2009

CENTRO EDUCATIVO	NIVEL	LUGAR	PLAZAS	GESTIÓN	PLANTILLA (a 31/12/2009)
IBAIONDO	I	Zumarraga	39 (chicos) 5 grupos	Directa por el Departamento de Justicia y Administración Pública	64 + 12 profesores/as + servicios (cocina, limpieza, vigilancia)
MIGUEL ÁNGEL REMÍREZ (CEMAR)	II	Ortuella	7 (chicos)	Indirecta por Asociación Educativa Berriztu	15
MENDIXOLA	II	Aramaio	Cerrado por remodelación. Reapertura prevista para el 2011		
URIBARRI	II	Arrazua-Ubarrundia	14 (internamiento) y 4 (centro de día).	Indirecta por Asociación Educativa Berriztu	28
ITXASLUR	II	Muskiz	6 (permanencias de fin de semana)		
ANDOIU	II	Andoiu	7 (chicas)	Indirecta por Asociación Gaztaroan Ekin	16
RESIDENCIA AUTONOMÍA BILBAO	III	Bilbao	6 (chicos y chicas)	Indirecta por Asociación Educativa Berriztu	8
RESIDENCIA AUTONOMÍA DE VITORIA-GASTEIZ	III	Vitoria-Gasteiz	4 (chicos y chicas)	Indirecta por Asociación Gaztaroan Ekin	6
RESIDENCIA AUTONOMÍA SAN SEBASTIAN-1	III	Donostia-San Sebastián	4 (chicos)	Indirecta por Asociación Educativa Berriztu	6
RESIDENCIA AUTONOMÍA SAN SEBASTIAN-2	III	Donostia-San Sebastián	6 (chicos y chicas)	Indirecta por el IRSE-Instituto de Reintegración Social de Euskadi-Bizkaia	8

Fuente: Departamento de Justicia y Administración Pública del Gobierno Vasco. Elaboración propia.

- **Gestión de los centros y situación laboral de sus profesionales.** La gestión de todos los centros de internamiento ha sido indirecta, a excepción del centro de Zumarraga, cuya gestión directa asumió el Gobierno Vasco en 2005. La preocupación por las condiciones laborales de los profesionales ha sido una constante en los seguimientos del Ararteko, fundamentalmente en los primeros años en que los convenios de las entidades gestoras con la administración eran anuales, lo que repercutía en la calidad y continuidad del servicio prestado.
- **Atención sanitaria y atención educativa.** Uno de los aspectos preocupantes que recogía el informe extraordinario era la falta de atención educativa de los menores infractores que no podían asistir a los centros educativos de su entorno comunitario. Desde esta institución se venía insistiendo en la necesidad de resolver con urgencia dos problemas fundamentales, a saber: 1) facilitar la escolarización normalizada en aquellos casos en que fuera posible, y 2) garantizar la validez académica de los estudios realizados en el propio centro de internamiento. Estas cuestiones han sido objeto de actuaciones de oficio ante los Departamentos de Justicia y Educación del Gobierno Vasco.

En 2001 se publicó la Orden de 7 de noviembre, de los consejeros de Educación, Universidades e Investigación y de Justicia, Empleo y Seguridad Social, por la que se regula el derecho a la educación de los menores infractores internados en los centros de justicia juvenil. Los graves problemas de escolarización de los primeros años se fueron subsanando, hasta llegar a la situación actual en la que la atención educativa está garantizada a todos los menores, tanto a través de la red ordinaria, como a través de la atención educativa en los propios centros de internamiento cuando no es posible acudir a los recursos comunitarios.

La atención sanitaria de los menores ha sido otro de los temas a los que el Ararteko ha prestado especial atención. En septiembre de 2003 se firmó un convenio de colaboración entre el Departamento de Justicia y el Departamento de Sanidad. No se han observado problemas reseñables en la atención primaria, en la atención de urgencia y en la hospitalaria. No así en la atención en toxicomanías y en salud mental para las que el convenio de colaboración entre ambos departamentos cubre las necesidades de ingreso psiquiátrico en situación de urgencia (menos de 3 ó 4 semanas), pero no para estancias más prolongadas. La atención ambulatoria se dispensa en los Centros de Salud Mental de Osakidetza. La respuesta, que desde el Departamento de Justicia se considera insuficiente, se ha ido complementando con la contratación de servicios de la red privada y con la creación de un grupo específico en el centro de Zumarraga para el cumplimiento de internamientos de carácter terapéutico, respuesta que en todo caso, ha sido parcial. La atención en salud mental de la población infanto-juvenil es un tema que preocupa a esta institución y será objeto de estudio en profundidad en los próximos años.

- **Las posibilidades de salida y emancipación de los menores.** En los primeros años se insistía en la necesidad de la existencia de recursos de emancipación para

los menores que cumplían medidas de internamiento. A partir de la aplicación de la Ley Orgánica 5/2000, en la que todas las medidas de internamiento incluyen un último período de libertad vigilada, este problema ha ido mejorando.

- **Otras cuestiones objeto de seguimiento.** La necesidad de una normativa reguladora de los centros, como elemento de garantía de los derechos de las personas menores y los profesionales, ha sido una demanda recurrente de esta institución, así como la necesidad de una regulación autonómica de atención a la infancia y la adolescencia.

También se ha insistido en estos años en la necesidad de adoptar un convenio de colaboración para el cumplimiento en los centros de la CAPV de las medidas de internamiento dictadas por el Juzgado Central de Menores de la Audiencia Nacional.

La atención a las víctimas de infracciones de menores que, con frecuencia son menores de edad, ha sido también objeto de seguimiento por parte de esta institución.

Luces y sombras en la respuesta institucional

A continuación señalamos, de forma resumida, los principales elementos positivos de la intervención institucional con menores infractores, así como aquellos elementos que, a juicio de esta institución, deben mejorarse. Entre los elementos positivos, los más destacables son:

- El **importante desarrollo de la red de recursos** para la ejecución de las medidas judiciales por parte del Gobierno Vasco. En estos años se ha dotado de los medios humanos, técnicos y materiales necesarios al Servicio de Justicia Juvenil dependiente del Departamento de Justicia, responsable de la coordinación de la ejecución de las medidas. También se ha consolidado la red de servicios en medio abierto (con tres equipos de educadores y educadoras para la ejecución de las medidas en medio abierto y un centro de día en cada territorio). Conviene destacar la alta colaboración lograda de instituciones y entidades para poder realizar en ellas prestaciones en beneficio de la comunidad. Se valora como muy positiva la consolidación de la red de centros para el cumplimiento de medidas de internamiento, de la que ya se ha hecho mención en páginas anteriores. En líneas generales, se puede decir que los servicios y programas desarrollados han sido suficientes y adecuados para atender a la demanda existente, a pesar de que, en ocasiones, los centros se han encontrado al máximo nivel de ocupación.

Tabla 3.3.6. Evolución de la red de servicios (1997-2009)

	Centros internamiento				Medio abierto	
	Nivel I	Nivel II	Nivel III	Total	Equipos educadores para ejecución medidas	Centros de día
1997	3 centros 26 plazas				–	–
2001	3 centros 27 plazas				2 (7 profesionales)	0
2006	1 centro 34 plazas	3 centros 26 plazas	3 unidades residenciales 12 plazas	8 centros 72 plazas	4	1 Centro de Día- 15 plazas
2008	1 centro 34 plazas	4 centros 28 plazas ¹	4 unidades residenciales 20 plazas	9 centros 82 plazas	4 (25 profesionales)	2 32 plazas Centro de Uribarri -4 plazas
2009	1 centro 39 plazas	5 centros 28 plazas ¹	4 unidades residenciales 20 plazas	10 centros 87 plazas	3 (26 profesionales)	3 Centros de Día- 36 plazas

Fuente: Departamento de Justicia y Administración Pública del Gobierno Vasco. Elaboración propia.

¹ 6 plazas más para el cumplimiento de permanencias de fin de semana.

- La **mejora en la atención educativa** de menores que cumplen medidas de internamiento en los centros, a partir de la Orden de los Consejeros de Educación y Justicia (Orden de 7 de noviembre de 2001. BOPV, nº 241, de 14 de diciembre). Actualmente la atención educativa se considera garantizada a todos los menores, tanto a través de la red ordinaria como en la atención en los propios centros cuando no es posible acudir a los recursos del entorno.
- El nivel de **desarrollo normativo** y regulación alcanzado en estos años. Además de la regulación estatal, a nivel autonómico hay que subrayar la aprobación en 2005 de la Ley de atención y protección a la infancia y la adolescencia y dos decretos. El primero de ellos –Decreto 163/2009– versa sobre la autorización, homologación, inspección y registro de las entidades colaboradoras en la atención socioeducativa a personas infractoras menores de edad en la Comunidad Autónoma del País Vasco. El segundo de ellos –Decreto 80/2009, sobre centros educativos de cumplimiento de medidas privativas de libertad en la CAPV– fue finalmente aprobado en 2009, después de 10 años de constantes llamadas de atención de esta institución sobre su urgencia y necesidad como elemento de garantía de los derechos de las personas menores y los profesionales.
- La firma de un convenio, el 30 de julio de 2008, entre la Administración General del Estado y el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vas-

co para el cumplimiento de las medidas dictadas por el **Juzgado Central de Menores de la Audiencia Nacional**, en la CAPV. Los menores condenados por delitos relacionados con el terrorismo (enaltecimiento, colocación de carteles...) deben ser juzgados en la Audiencia Nacional, y la ejecución de la medida es competencia de la Administración General del Estado. La firma del convenio ha posibilitado que estos menores (2 de ellos cumplieron prestaciones en beneficio de la comunidad en 2008, con plena satisfacción por parte de todos, incluidas las víctimas) hayan podido cumplir la medida más cerca de su entorno familiar, cuestión cuya importancia ha sido puesta de manifiesto por esta institución en numerosas ocasiones.

- La creación, en enero de 2003, de un **segundo Juzgado de Menores en Bilbao**, ascendiendo a cuatro los Juzgados de Menores de la CAPV.

Los elementos de preocupación o aspectos a mejorar son, fundamentalmente, los siguientes:

- La **atención sanitaria** a los menores con medidas de internamiento, fundamentalmente en la atención en **toxicomanías y salud mental**. También se hace necesaria la atención a las familias en el caso de menores con delitos de violencia familiar, y la intervención con todo el sistema familiar.
- La alta proporción de menores que provienen de los **sistemas de protección** hace urgente el establecimiento de un marco estable y sistemático de **coordinación** entre ambos sistemas.
- En cuanto a las **dependencias policiales**, hay que recordar que, en general, los centros de detención no disponen de espacios específicos para la custodia de personas menores, adecuadas y separadas de las que se utilizan para los mayores de edad, como exige la Ley Orgánica 5/2000 y la Ley 3/2005. Esta carencia, que, como hemos puesto de manifiesto en otras ocasiones (cfr. Informes Anuales, apdo. Interior) es una constante en la casi práctica totalidad de los centros de detención de la Ertzaintza, debería corregirse. Según nuestros interlocutores en las visitas realizadas, la atención a las personas menores se realiza en una sala de espera. Según la información proporcionada por los responsables policiales, en general tampoco se dispone de un libro de registro de detenciones específico para menores (registro exigido por el Reglamento de la Ley 5/2000).

A pesar de que no es competencia de esta institución el seguimiento de las actuaciones del poder judicial, sí parece procedente mantener algunas recomendaciones o destacar algunos elementos de preocupación:

- La lentitud del sistema judicial, que interviene y resuelve los casos con enorme tardanza. Ello va radicalmente en contra del espíritu y la finalidad educativa de la Ley, dada la importancia que la inmediatez en la respuesta tiene en el trabajo educativo con adolescentes. La aplicación de la Ley sigue presentando deficiencias, no tanto

por la limitación de los recursos –que podía ser achacable a la entidad pública– sino por las limitaciones del propio sistema judicial.

- La heterogeneidad en la aplicación de medidas entre los distintos juzgados de la CAPV. Heterogeneidad, también, en las estadísticas judiciales y de fiscalía, que dificultan la evaluación de la administración de justicia juvenil.
- Consideramos que aún se debe mejorar en la especialización y formación de todos los profesionales que atienden a menores infractores (letrados del turno de oficio...).

La visión de las quejas

Es significativo que durante estos años apenas se hayan recibido quejas en esta institución referidas a la atención a los menores infractores. Incluso en ciertos casos en los que se nos han planteado algunas cuestiones por familiares de menores que cumplían medidas de internamiento en el centro educativo de Ibaiondo, únicamente ha sido precisa una mediación y diálogo con la dirección del centro, lo que ha hecho innecesario continuar con la tramitación de la queja por haberse dado una solución satisfactoria a la demanda.

A raíz de una de las quejas recibida en 2004 respecto a la intervención del personal de seguridad en el centro educativo Ibaiondo, se inició un proceso de investigación por parte de esta institución que implicó una visita al centro (instalaciones, entrevistas con menores y profesionales...) y peticiones de información y entrevistas con los responsables del Departamento de Justicia. Se recomendó, entre otras cosas, la necesidad de establecer o clarificar protocolos de intervención ante diferentes situaciones y de concretar criterios que sirvieran para regular u ofrecer mayores garantías a las intervenciones con los menores. En seguimientos posteriores se ha podido observar la mejoría en estas cuestiones.

La visión de los propios menores

En las visitas realizadas por el Ararteko a los centros de cumplimiento de las medidas de internamiento, además de la visita a las instalaciones y las entrevistas con los responsables del centro, es habitual tener un diálogo con algunos de los menores del centro para conocer su valoración y experiencia.

Presentamos a continuación un resumen de las valoraciones e informaciones aportadas por un grupo de cinco adolescentes (entre 16 y 18 años) que cumplían medidas de internamiento en el centro educativo Ibaiondo de Zumarraga, en el marco de un encuentro que tuvo lugar con personal del Ararteko a finales de 2007. Aunque las informaciones tienen un valor relativo porque puede que no sean representativas del conjunto de jóvenes o no todos los datos tengan igual fiabilidad, nos ayudan a acercarnos a su realidad y a conocer mejor cómo viven, perciben o valoran su propia experiencia. Para el encuentro se eligió a cinco menores con perfiles y trayectorias diferentes: de los tres Territorios Históricos, dos

menores extranjeros no acompañados, un menor extranjero con familia y dos autóctonos con dilatada experiencia en centros de protección...

Los temas abordados fueron los siguientes:

1. Las intervenciones policiales (en los momentos de la detención y traslados)

Respecto al período de detención y estancia en comisaría:

- Lugar de detención: celdas en todos los casos, tanto en comisarías de la Ertzaintza como de la Policía Municipal.
- Tiempo de detención: hasta 2 o 3 días, según los casos.
- Sistema de cacheos: desnudos integrales ("*siempre nos desnudan*").
- Utilización de intérprete: no siempre se hace caso de las peticiones de intérprete (hay quien dice que no hacen caso y hay quien dice que "*depende: a veces, sí y a veces, no*").
- También hay divergencias respecto a la comida que se les ofrece.
- Referían casos en los que no se les devuelve todas las pertenencias retiradas (referencias a pilas, dinero, una gorra...).

En cuanto a los traslados (al centro, al Juzgado...), normalmente por alguna patrulla de la Ertzaintza, la mayoría decía que habían sido siempre esposados y uno que "*depende*", según quiénes sean los agentes.

2. Las intervenciones judiciales (en el proceso judicial hasta la realización de los juicios)

Lo más interesante en este punto fueron sus valoraciones sobre lo ajustado o no de las medidas impuestas a los hechos o delitos cometidos. Se puede observar que:

- No siempre valoraban la medida como desproporcionada ("*A mí, la primera vez me salió barata*").
- No entendían que por el mismo hecho (robo de un coche) "*a mí me hayan caído 6 meses*" y a otro 40 horas de prestaciones en beneficio de la comunidad.
- Los más críticos eran los dos jóvenes que estaban en internamiento cautelar (varios meses y a la espera de juicio).

3. La vida en el centro (durante el internamiento)

Es en este bloque en el que más quejas y aportaciones se hicieron. Salían en la conversación muchos de los temas que condicionaban su experiencia cotidiana:

- Las relaciones entre compañeros ("*nos llevamos bien*").
- Las relaciones con el personal educativo (grandes diferencias según quién sea el educador o educadora).

- Las relaciones con el personal de seguridad (también con diferencias según los casos).
- La participación en las actividades (más positiva respecto a los talleres y más crítica respecto a las clases: “¿por qué tenemos que ir a clase, obligatorio, si tenemos más de 16 años?”).
- El acceso al teléfono (muy restringido, según ellos).
- Las visitas (“un poco cortas”).

El tema más debatido y problemático era el de las normas y las sanciones: “por una chorrada, no sé cuántas semanas”; “nosotros tenemos que aguantarles pero ellos no nos aguantan”; “no tienen bastante con que estemos aquí encerrados, para que nos jodan más”....

Respecto al grado de conocimiento de las normas (reconocían que se les entregaba “un cuaderno” pero que nadie se lo lee), sus posibilidades de participación para fijarlas o debatirlas, las vías de queja en caso de desacuerdo con la sanción... únicamente el último punto obtenía una valoración positiva. Se hacían continuas referencias a casos y sanciones concretas, sobre todo a las separaciones de grupo, pérdida de puntos o dinero, la utilización de la sanción de no darles cigarrillos... No parece que diferenciaban las sanciones propiamente dichas de la pérdida de incentivos o privilegios.

Un elemento preocupante, que posteriormente se contrastó con la dirección del centro, era el de la disparidad de criterios entre educadores/as a la hora de reaccionar o adoptar respuestas educativas ante determinadas conductas de los menores (“algunos educadores son majos, te entienden...”; “a otros les importa una mierda”). Posteriormente, se propuso a la dirección del centro incluir mejoras en lo relativo a la información que se da a los menores sobre las normas de convivencia, la necesidad de unificar criterios de actuación a la hora de imponer sanciones, o la conveniencia de revisar algunos criterios.

4. La vida en otros centros (normalmente de protección, en épocas anteriores al internamiento)

En el caso de los cinco jóvenes que participaron en la reunión, la diferencia entre los centros de protección y el centro de internamiento eran favorables hacia los primeros, salvo en un caso. La razón aducida era siempre la misma: las normas, el mayor o menor control. (“Las normas de Tolosa, como aquí. Igual de cerrado”: “Aquí más normas.” “Esto es peor que la cárcel de mayores. Sales y la vuelves a liar.” “Mejor en la cárcel: allí no te controlan”). Este tipo de respuestas refuerza el valor que estos jóvenes concedían al tema de las normas. Por otra parte, ponen en guardia sobre posibles efectos perversos de la comparación (mejor delinquir para ir a la cárcel; o mejor delinquir para ir a Zumarraga, porque allí hay talleres..., valoración que en ocasiones se suele escuchar a menores acogidos en el sistema de protección).

A modo de síntesis o conclusión

Presentamos a continuación, de modo resumido, algunos de los elementos más destacables a los que se ha hecho alusión en anteriores páginas:

- Es preocupante la alta proporción de menores que provienen de los sistemas de protección, en especial entre los que cumplen medidas de internamiento.

En muchos de estos casos, se puede trazar un itinerario que empieza en los servicios sociales de base de los ayuntamientos en aquellas situaciones valoradas como de riesgo, pasa por los servicios especializados en los casos en que la situación de agrava y se declara la situación de desamparo (en ocasiones con una asunción de guarda y tutela de la administración y, en otros, ejerciendo la guarda en los centros de protección, donde también cumplen medidas judiciales en medio abierto), continúa con una medida de internamiento en un centro de justicia juvenil, y al finalizar la misma retorna al centro de protección o a un recurso de emancipación. Es decir, se genera un circuito en el que los sistemas de protección y justicia juvenil (instancias judiciales y de ejecución) están en permanente interrelación.

- Desde la publicación del informe extraordinario han irrumpido en el sistema de justicia juvenil nuevas realidades. Ya se ha hecho mención a la preocupante presencia de menores extranjeros en los centros de internamiento. Destaca también la aparición de un creciente número de menores que cometen delitos de violencia en la familia y contra la pareja.
- Se hace necesaria una mejora en la atención en salud mental y toxicomanías que, en opinión del Departamento de Justicia, es insuficiente en el caso de menores que cumplen medidas de internamiento (que en algunos casos son de carácter terapéutico).

En cuanto a la salud mental, cabe decir que la atención de urgencia –en las Unidades de Psiquiatría Infanto-Juvenil de los hospitales de Basurto, Donostia y Santiago–, y la ambulatoria –a través de los Centros de Salud Mental–, en líneas generales está cubierta, aunque en algunos casos es necesario acudir a terapeutas privados por no ser ésta suficiente. No así las necesidades de media estancia (a partir de las 3 ó 4 semanas), que no encuentran cobertura en el sistema público. También se observa como insuficiente la respuesta en los casos en que es necesaria una intervención que abarque a toda la familia (casos de violencia filio-parental, p.e.).

La atención en toxicomanías también necesita reforzarse desde el sistema público, ya que en ocasiones resulta insuficiente y debe suplirse con la asistencia a servicios de la red privada.

- Un alto porcentaje de las víctimas de los delitos cometidos por menores, son también menores.

Recomendaciones

Al margen de las ocho recomendaciones de carácter global que recogemos en este informe (cfr. capítulo 5), aplicables en mayor o menor grado a la situación de los adolescentes infractores, efectuamos siete recomendaciones en relación con el sistema judicial:

- Mejorar el seguimiento y la continuidad de las intervenciones una vez cumplida la medida impuesta.
- Aplicar en toda su extensión el marco normativo establecido por la Ley 3/2005 y el Decreto 80/2009.
- Establecer dependencias policiales y registros específicos para menores, tal y como establece la ley.
- Mejorar la formación específica y el servicio de defensa ofrecido por el turno de oficio de abogados.
- Potenciar la relación con los servicios de protección, incluidos los servicios de atención primaria.
- Establecer una mejor colaboración con los servicios sanitarios, sobre todo en aspectos como la salud mental o los consumos problemáticos de drogas.
- Evitar en lo posible y, en todo caso, controlar el uso de la medicación.

3.4. Alumnado con necesidades educativas especiales

Caracterización del sector

Durante las últimas décadas se ha producido un cambio extraordinario en nuestro sistema educativo en lo que se conocía como “educación especial”. La apuesta por integrar (incluir) al alumnado con necesidades educativas especiales en centros ordinarios y normalizar las respuestas educativas ha sido generalizada. De hecho, más del 90% del alumnado con necesidades educativas especiales se encuentra escolarizado en centros ordinarios, si bien es cierto que no todos los centros atienden a alumnado de estas características, y menos aún en similar proporción. Ello ha exigido modificaciones normativas, conceptuales, organizativas, redistribución de recursos, creación de nuevas figuras profesionales, etc.

Conviene recordar o definir qué se entiende por “necesidades educativas especiales” o qué necesidades tienen tal consideración en nuestro sistema educativo. El Decreto 118/1998 del Gobierno Vasco, de 23 de junio, de ordenación de la respuesta educativa al alumnado con necesidades educativas especiales, en el marco de una escuela comprensiva e integradora, establecía que:

“A efectos de este Decreto se entenderán como necesidades educativas especiales las de aquellos alumnos y alumnas que requieran en un periodo de su escolarización, o a lo largo de toda ella, determinados apoyos y atenciones educativas específicas por padecer discapacidades físicas, psíquicas o sensoriales, por manifestar trastornos graves de conducta o por estar en situaciones sociales o culturales desfavorecidas, así como las de aquellos alumnos y alumnas que requieran atención específica debido a condiciones personales ligadas a altas capacidades intelectuales”.

Será esta definición la que nos servirá como marco de referencia tanto en este subcapítulo como en los siguientes. Aquí, en este apartado, nos limitaremos en concreto a las necesidades educativas especiales ligadas o derivadas de alguna discapacidad (física, psíquica o sensorial, de acuerdo con la clasificación más extendida).

El propio Decreto señala la tipología de necesidades educativas especiales a las que el sistema educativo debe ofrecer una respuesta específica; las necesidades derivadas de:

- Retraso mental y/o trastorno generalizado del desarrollo.
- Sordera y deficiencia auditiva.
- Deficiencia visual.
- Discapacidad motora y parálisis cerebral.
- Condiciones de mayor capacitación o sobredotación intelectual.
- Medio social o cultural desfavorecido.
- Situaciones de grave inadaptación escolar.
- Hospitalización y enfermedades de larga duración.
- Niveles lentos y dificultades importantes de aprendizaje.

Se trata, como se verá en los datos que ofrecemos en posteriores epígrafes, de un volumen considerable de alumnas y alumnos (en torno a 11.000 en los últimos cursos), a cuyas necesidades el sistema educativo destina una serie de profesionales especializados que ronda las 3.000 personas.

Los antecedentes

La institución del Ararteko elaboró en su día un informe extraordinario sobre *La respuesta a las necesidades educativas especiales en la CAPV*, que se hizo público y fue objeto de debate parlamentario el año 2001.

En el informe ordinario de aquel mismo año se recogió un resumen, insistiendo en las 10 cuestiones especialmente preocupantes y en las 21 recomendaciones efectuadas. Con posterioridad, en junio de 2002, mantuvimos una reunión con la consejera de Educación y los máximos responsables del Departamento, en la que, entre otras, se abordaron cuestiones relacionadas con el informe y con la necesidad de hacer un seguimiento de las recomendaciones contenidas en él. Para ello, esta institución se dirigió, de oficio, a la consejera de Educación para recabar una primera información, de carácter general, información que, finalmente, se recibió en marzo de 2003, en un amplio documento. Tanto dicho documento como la información adicional solicitada y la nueva respuesta del Departamento, se resumieron en el informe de aquel año (cfr. Informe 2003, apdo. 1.1.10).

A partir de ese momento, año tras año, se ha efectuado un seguimiento sistemático, centrado en algunos temas o indicadores (cfr. Informes anuales de 2004 a 2009)

Los problemas fundamentales

Desde una perspectiva garantista de los derechos, que es la que corresponde a la institución del Ararteko, en el informe extraordinario de referencia destacamos aquellas cuestiones especialmente preocupantes y que, en nuestra opinión, debían ser objeto de atención prioritaria.

1. El salto existente entre la normativa y la práctica escolar

La normativa de aplicación en nuestra Comunidad propone una escuela comprensiva e integradora, una escuela inclusiva. Es decir, unas instituciones escolares capaces de responder a la diversidad de los alumnos y las alumnas, y de lograr la integración educativa del alumnado con necesidades educativas especiales, temporales o que afecten a toda la vida escolar. Establece para ello criterios, procedimientos, recursos materiales, profesionales, servicios de apoyo... A pesar de los avances logrados, la realidad analizada muestra que la plena inclusión, no siempre se alcanza de hecho. Son muchos los factores que inciden en ello y que se reflejan en el informe. Por ejemplo:

- La dificultad de liderazgo en un sistema educativo complejo, con cientos de centros y miles de aulas y de agentes sociales.
- La respuesta diferenciada que se ofrece, mediante profesorado y recursos técnicos y materiales específicos, sin que a veces se logre una implicación del conjunto de la comunidad educativa en la atención a la diversidad.
- La tendencia histórica -y la mentalidad social- segregadora.
- La excesiva concentración de personas con necesidades educativas especiales en determinados centros, que puede llegar a hacer imposible la inclusión...

2. Las diferencias en la atención entre territorios

Los datos recogidos en el informe mostraban importantes diferencias respecto a la atención a las necesidades educativas especiales entre los diferentes territorios:

- en la proporción de alumnos y alumnas que son considerados como sujetos de necesidades educativas especiales;
- en la proporción de alumnado con necesidades educativas especiales que es clasificado bajo un tipo de necesidad o de otra;
- en la adjudicación de recursos humanos...

Algunas de estas diferencias pueden explicarse por la historia (por ejemplo, la trayectoria previa de los servicios, centros, asociaciones ligadas a la educación especial en cada territorio). Otras pueden deberse a las diferencias de criterio a la hora de considerar una necesidad como necesidad educativa especial y objeto de apoyo específico, o al clasificarla como de un tipo o de otro. En algún caso, también, las diferencias de recursos observadas pueden deberse a la falta de criterios similares entre las diferentes fuentes de datos al cuantificarlos.

Hay diferencias, sin embargo, que son difíciles de comprender. Especialmente, las que se aprecian en cuanto a las tasas de intervención: ningún dato de población o socioeconómico puede justificar, por ejemplo, que en Álava la proporción de alumnos/as que son considerados como sujetos con necesidades educativas especiales sea del 2,6%, en Bizkaia sea del 1,6% y en Gipuzkoa del 2,1%. Tampoco la autonomía de los centros permite explicar tales diferencias. Más bien, deben ser atribuidas a la mayor o menor capacidad de detección y a la ausencia de criterios comunes que garanticen una mayor equidad en la respuesta a las necesidades y en la consiguiente distribución de recursos.

3. Las dificultades para lograr la implicación de toda la comunidad educativa en la respuesta a las necesidades educativas especiales

La atención a las necesidades educativas especiales exige, con frecuencia, recursos específicos que se incorporan a los centros ordinarios. De hecho, año tras año se han ido creando nuevos recursos y figuras profesionales que se han incorporado al sistema educativo,

bien en servicios de apoyo, bien en los propios centros educativos, bien como recursos itinerantes: profesorado de centros de recursos para invidentes; equipos multiprofesionales de zona; profesorado consultor, orientador, de aprendizaje de tareas, de pedagogía terapéutica, logopedas, auxiliares, fisioterapeutas...

El informe recoge valoraciones que ponen en duda la correcta incorporación de algunos de estos profesionales a la dinámica escolar y, al mismo tiempo, apuntan la dificultad que existe para que todos los componentes de la comunidad educativa asuman como propia la respuesta a las necesidades educativas especiales, y no como función exclusiva del personal específico o especializado. Entre los datos, valoraciones y propuestas recogidas en este sentido se pueden señalar las siguientes:

- insuficiente incardinación de algunas figuras profesionales en la estructura de los centros;
- utilización inadecuada, en algunos casos, de recursos humanos específicos para tareas que no les corresponden;
- inexistencia de coordinación entre servicios o dificultades de coordinación entre profesionales que trabajan con las mismas personas con necesidades educativas especiales...;
- importancia de que determinados agentes como los equipos directivos de los centros o la inspección educativa lideren estos procesos.

4. *Las lagunas en la prevención y atención precoz de las necesidades educativas especiales*

Existe un consenso profesional sobre la importancia de prevenir, detectar, diagnosticar y atender lo antes posible a los niños y niñas con necesidades educativas especiales. Nadie duda de la trascendencia de una detección y atención precoz. La propia normativa de nuestra Comunidad recoge esta prioridad y la necesidad de comunicación en el llamado espacio sociosanitario: «*La Administración educativa procurará que la atención, identificación y valoración del alumnado con necesidades educativas especiales se produzcan a la edad más temprana posible. A tal efecto, por medio de los servicios responsables del Departamento de Educación, Universidades e Investigación, deberá establecer comunicación con los servicios correspondientes de los Departamentos de Bienestar Social de las Diputaciones Forales y del Departamento de Sanidad.*» (Artículo 4.2. del Decreto 118/1998, de 23 de junio, de ordenación de la respuesta educativa al alumnado con necesidades educativas especiales, en el marco de una escuela comprensiva e integradora).

Es verdad que, a veces, un diagnóstico prematuro e incorrecto puede acarrear problemas. Sin embargo, casi siempre es la única vía para poder acceder a una atención organizada o a unos recursos específicos. Quien lea las historias de vida recogidas en el anexo I del informe de referencia podrá apreciar, en el testimonio directo de las personas entrevistadas, la importancia que en su vida y en su proceso de escolarización tuvieron el diagnóstico y la consiguiente atención.

La progresiva y cada vez más temprana escolarización en los centros (0-3 años) ha respondido muchas veces más a criterios de oportunidad que de prioridad objetiva. La necesidad de una detección y atención temprana obliga a revisar esa situación.

5. Coordinación entre diferentes servicios y relación entre el sistema educativo y las familias y asociaciones

Tanto la coordinación entre servicios y profesionales, como la implicación de la familia o de los representantes legales en el proceso educativo de sus hijos, hijas o representados, son factores que inciden decisivamente en la calidad de la respuesta. Esto, que es válido para la generalidad de los casos, adquiere una importancia especial cuando se refiere a alumnos y alumnas con necesidades educativas especiales. El informe refleja insuficiencias en este sentido, tanto desde la perspectiva de los profesionales del sector, como desde la perspectiva de las familias y de las asociaciones de familiares. También recoge valoraciones positivas sobre los avances logrados en la participación de las familias, durante los últimos años.

6. Valoración e intercambio de buenas prácticas

La perspectiva metodológica adoptada en la elaboración del informe se centraba en la calidad. Aquí estamos insistiendo en los elementos negativos, preocupantes o manifiestamente mejorables. Y lo estamos haciendo, necesariamente, en términos generales. Sin embargo, no debe olvidarse que el sistema educativo vasco está formado por cientos de centros y miles de aulas y de profesionales.

Es evidente que, lo mismo que existen malas prácticas, existen también buenas prácticas y ejemplos a seguir en cualquiera de los aspectos señalados: inclusión, coordinación, implicación de la comunidad educativa, atención prioritaria a los más necesitados, organización eficiente y aprovechamiento de los recursos... En nuestros informes, por sus propias características y finalidad, debemos insistir en lo insuficiente y mejorable. Pero no tiene por qué ser siempre así.

Uno de los rasgos más criticables de nuestro sistema es, precisamente, que no valora ni difunde suficientemente las buenas prácticas. En este caso, por ejemplo, los buenos ejemplos de organización escolar en respuesta a las necesidades educativas especiales. La buena o la mala práctica, con frecuencia, no tiene ningún tipo de consecuencia (ni positiva ni negativa) para quienes la ejercen. Esto tiene, al menos, un doble efecto negativo: no ayuda a la motivación o refuerzo de los profesionales u organizaciones más eficientes; no facilita que otros puedan aprender de ellas.

Las propuestas de mejora (recomendaciones anteriores)

En el informe que tomamos como base, el Ararteko efectuó 21 recomendaciones referidas a diferentes aspectos:

- A la organización general del sistema educativo y a sus prioridades.
- A la evaluación de los centros y el fomento de las buenas prácticas de inclusión.
- Al refuerzo de determinadas figuras y la coordinación.
- A la introducción de mejoras en los procedimientos y recursos.
- A la sensibilización social e implicación de los agentes sociales.

Aquí nos limitaremos a enunciar las 21 recomendaciones (para recordar y no perder la visión de conjunto) pero sólo comentaremos o desarrollaremos brevemente (aunque la selección sea muy discutible) algunas que tienen una relación más directa con la parte de necesidades educativas acotadas para este capítulo: las ligadas a discapacidades físicas, psíquicas o sensoriales. Otras recomendaciones aquí sólo citadas serán comentadas en los subcapítulos siguientes.

Para ver el contenido íntegro de todas las recomendaciones, cfr. cap. 9 del Informe [*La respuesta a las necesidades educativas especiales en la CAPV*](#).

- En un primer bloque, efectuamos cinco recomendaciones que afectan a la organización general del sistema educativo y a sus prioridades. Proponemos:
 - Dar prioridad a la educación temprana del alumnado desfavorecido.
 - Aplicar una discriminación positiva, en la asignación de recursos, a aquellos centros que atienden en mayor grado a alumnado especialmente desfavorecido.
 - Adoptar medidas que garanticen una distribución equilibrada del alumnado con necesidades educativas especiales y eviten los «guetos escolares».
 - Desarrollar las respuestas al alumnado desfavorecido socialmente.
 - La clarificación de los CIP y la articulación entre la enseñanza reglada y no reglada.
- En un segundo bloque efectuamos tres recomendaciones referidas a la evaluación de los centros y al fomento de buenas prácticas de inclusión. Proponemos:
 - Evaluar la atención que ofrecen los centros a las necesidades educativas especiales.
 - Reconocer y extender las buenas prácticas de inclusión.
 - Potenciar determinadas intervenciones en el aula ordinaria y dinámicas cooperativas, como por ejemplo, la actuación simultánea de varios profesionales en el aula ordinaria (apoyo e intervención en el aula; no fuera de ella) o la utilización de dinámicas cooperativas entre el alumnado.
- En un tercer bloque efectuamos cinco recomendaciones dirigidas al refuerzo de determinadas figuras profesionales y a la mejora de la coordinación:
 - Apoyar a los equipos directivos en el ejercicio del liderazgo para la inclusión.
 - Tener más en cuenta la diversidad del alumnado en la selección y formación específica de profesionales en la atención a las necesidades educativas especiales, con especial incidencia en los equipos directivos y el profesorado de la ESO, la incorporación de personas profesionales con discapacidad...
 - Lograr una mayor integración de las «nuevas» figuras profesionales en la dinámica escolar (consultores, orientadores, logopedas, fisioterapeutas, profesorado de aprendizaje de tareas, auxiliares...).

- Mejorar la coordinación entre servicios, no sólo entre los servicios educativos (servicios centralizados, de zona y de centro), sino también con servicios sociales o servicios sanitarios.
 - Revisar la organización horaria de la Educación Secundaria.
- En un cuarto bloque efectuamos seis recomendaciones de mejora en los procedimientos y recursos:
- Mejoras en la detección y valoración de las necesidades educativas especiales, tanto en los momentos previos a la escolarización (detección y atención temprana) como durante el propio proceso de escolarización.
 - Unificar criterios en la identificación y registro de las necesidades educativas especiales, lo que ayudará a realizar un seguimiento más fiable de la atención a las necesidades educativas especiales en función de los datos reflejados por el propio sistema educativo.
 - Establecer protocolos de actuación y garantías de confidencialidad para todos los profesionales implicados.
 - Cuidar de modo especial el tránsito de la Educación Primaria a la Educación Secundaria, uno de los momentos críticos, en los que resulta más difícil asegurar la continuidad de la atención a las necesidades educativas especiales, sobre todo cuando el cambio de etapa coincide con un cambio de centro sin relación organizativa con el anterior.
 - Eliminar las barreras arquitectónicas en los centros, condición imprescindible para la integración escolar del alumnado con determinadas discapacidades.
 - Aprovechar las potencialidades de las nuevas tecnologías, que, en ocasiones, ofrecen poderosos recursos de ayuda a los procesos de enseñanza-aprendizaje, y pueden proporcionar instrumentos adaptados y aprendizajes «enriquecidos» al alumnado con determinadas necesidades.
- Las dos últimas recomendaciones del informe proponen mejorar:
- La sensibilización social y la implicación de toda la comunidad educativa.
 - La relación con las familias y asociaciones, importantes elementos de apoyo, de interlocución, de canalización de demandas, de colaboración en la búsqueda de respuestas adaptadas...

Los seguimientos

Los seguimientos realizados desde el Ararteko sobre esta cuestión arrancan, básicamente, del informe extraordinario *La respuesta a las necesidades educativas especiales en la CAPV*, del año 2001. A partir de aquel momento, hemos llevado a cabo múltiples actuaciones, tanto mediante reuniones con personas responsables del Departamento de Educación como mediante diferentes expedientes de oficio. Del resultado obtenido desde entonces y hasta el año 2009 se ha dado cuenta en los informes ordinarios de años anteriores.

Si bien en nuestras primeras actuaciones de seguimiento solicitamos información detallada sobre todas y cada una de las 21 recomendaciones del informe, recordadas en el epígrafe anterior, en los últimos años hemos considerado más útil centrarnos sólo en algunas de ellas, limitándonos a determinadas propuestas y datos que, en función de las informaciones anteriores, nos parecían más significativos y objetivables, y que, incluso, podían servirnos, al menos algunos de ellos, como indicadores de evolución.

Así, en ocasiones se ha buscado un seguimiento global, pero en otras nos hemos centrado en determinadas recomendaciones, por su trascendencia o necesidad de mejora. En el año 2007 optamos por diferenciar las peticiones de información: una de carácter más global, otra centrada en las barreras arquitectónicas, y otra sobre las unidades educativo-terapéuticas. Y obtuvimos una respuesta parcial.

Por otra parte, y con posterioridad al informe de referencia, se ha aprobado una serie de planes que suponen compromisos en cuanto a la respuesta a las necesidades especiales, o más bien específicas. Nos referimos, básicamente, a los apartados de "Educación" incluidos en los Planes de inmigración y en los planes de participación e integración del pueblo gitano. De ahí que, para una mayor claridad y un mejor seguimiento, en los últimos años hayamos optado por **diferenciar seis bloques**, cada uno de los cuales suele ser abordado en un expediente específico:

- 1) Respuesta a las necesidades educativas especiales ligadas a discapacidad.
- 2) Respuesta a las necesidades específicas de la población inmigrante.
- 3) Respuesta a las necesidades específicas de la población del pueblo gitano.
- 4) Respuesta a las necesidades específicas de la población socialmente desfavorecida.
- 5) Supresión de barreras arquitectónicas.
- 6) Centros de día o unidades educativo-terapéuticas

Como se puede comprobar, también en este informe diferenciamos y damos entidad propia a las situaciones señaladas dedicando a cada una de ellas un subcapítulo específico. Ahora en éste, nos centramos específicamente en el primer sector: en las necesidades educativas especiales ligadas a alguna discapacidad. E incluimos en él la información correspondiente a la supresión de barreras arquitectónicas.

Así, en este tema concreto, en lo que respecta al alumnado con necesidades educativas especiales ligadas a discapacidad, hemos solicitado cada año al Departamento de Educación los datos actualizados, correspondientes a cada curso (escolarización por territorios, redes, etapas...) en los términos o nivel de desglose que considerase conveniente, pero de tal modo que permitieran su comparación con los datos de cursos anteriores. Ello ha posibilitado disponer de algunas series de datos que permiten apreciar la evolución, como se verá en el apartado siguiente.

Durante varios años hemos efectuado también un seguimiento, en este caso poco exitoso, sobre la incorporación al sistema de determinadas figuras o perfiles profesionales.

Recordemos que en nuestro informe de referencia efectuamos una recomendación respecto al favorecimiento de la diversidad del profesorado, la posible incorporación de personas pertenecientes a culturas minoritarias o personas con discapacidad (recomendación 10ª, apartado 1º). Sobre esta cuestión, a raíz de otro informe extraordinario (*La integración laboral de las personas con discapacidad en la CAPV*), solicitamos en su día algunos datos mediante un expediente de oficio específico. De la respuesta obtenida del departamento en 2004, llamaba la atención la ausencia de datos sobre el número real de personas con discapacidad empleadas en las diferentes funciones y categorías profesionales. Por ello, de acuerdo con las respuestas obtenidas de esa y de otras administraciones, el Ararteko efectuó una serie de propuestas concretas:

- Elevar el actual cupo de reserva de plazas hasta alcanzar una cuota del 10%.
- Extender su aplicación a cualquier tipo de contratación, en especial al empleo temporal, incorporándolo expresamente en las instrucciones de gestión de listas o bolsas de sustituciones.
- Lograr su distribución ordenada, según los distintos grupos y categorías, de tal manera que se posibilite hacer extensiva esta medida de promoción al mayor número de personas con discapacidad.
- Apurar las medidas positivas que favorezcan el acceso de las personas con discapacidad a los empleos públicos, dotando de un contenido real a las adaptaciones posibles, más allá de la mera reserva de plazas.

Básicamente se trata de las mismas sugerencias que ya fueron planteadas en una recomendación general incorporada a nuestro informe anual de 2002 (“La cuota de reserva como medida de promoción del acceso de personas con discapacidad al empleo público de la CAPV” –cfr. Informe 2002, capítulo VI–), si bien esta vez consideramos oportuno concretar más su contenido, en función de las propuestas ya asumidas en el Plan para la incorporación de personas con discapacidad al mercado laboral ordinario de la CAPV.

Junto a ello, planteábamos a las diferentes administraciones, la conveniencia de establecer un sistema de seguimiento y tratamiento de datos relativos a empleados con discapacidad, que permita, en definitiva, conocer el grado real de cumplimiento de las iniciativas propuestas (cfr. Informe 2004, cap. I, apdo. 1.1.13). En los años siguientes hemos venido solicitando información sobre ello.

De las respuestas obtenidas no parece que se hayan producido avances o modificaciones significativas en la línea de lo recomendado, salvo en algunas Ofertas Públicas de Empleo (por ejemplo para Especialistas de Apoyo Educativo). Ni respecto a las cuatro propuestas señaladas, ni en cuanto a la disponibilidad de datos sobre el personal con discapacidad, ni en cuanto a la incorporación al sistema de personas que posean un conocimiento de otras lenguas o culturas de origen de un alumnado cada vez más diverso en estos aspectos, bien mediante la incorporación de nuevos recursos humanos, bien mediante la formación de profesionales del propio sistema.

Hay otras tres cuestiones más que han sido objeto de seguimiento sistemático:

- 1) La coordinación con otras instancias para la puesta en marcha de unidades terapéutico-educativas.
- 2) La mejora de las garantías de confidencialidad en el tratamiento de los datos.
- 3) La supresión de barreras arquitectónicas.

La primera de ellas será tratada en el subcapítulo de este informe dedicado a la salud mental infanto juvenil. Las otras dos, las resumimos aquí sucintamente.

- **En cuanto al registro de las necesidades educativas especiales** (recomendación 15ª), y los protocolos de actuación y las garantías de confidencialidad (recomendación 16ª), los seguimientos han pretendido averiguar qué elementos de garantía se estaban estableciendo para el cumplimiento de los requisitos legales de confidencialidad.

La última información recibida a este respecto es de abril de 2007 y en ella se señalaba que no se había podido terminar la fase de experimentación de la aplicación informática, que se detectaron problemas que afectaban a la confidencialidad, que se estaba rediseñando la aplicación, que se iba a iniciar otra fase de pruebas...

- Por último, resumamos los pasos dados **en cuanto a la eliminación de barreras en los centros** (recomendaciones 18ª y 19ª de nuestro informe de referencia).

La mayoría de las actuaciones del Ararteko en esta materia han buscado actualizar periódicamente la información disponible, especialmente en lo que se refiere a la elaboración del “mapa de situación” real de la accesibilidad en todos los centros de nuestra Comunidad (es decir, sobre la aplicación de nuestra recomendación nº 18, cuyo cumplimiento fue asumido formalmente por el propio Departamento), y sobre las previsiones para alcanzar la plena accesibilidad en todos los centros.

Estas cuestiones, entre otras, fueron objeto de una reunión monográfica el 1 de febrero de 2006, reunión en la que los responsables del departamento manifestaron su voluntad de finalizar el mapa dentro de dicho año. Por ello, en nuestras posteriores peticiones de información hemos venido solicitando las siguientes informaciones:

- 1) Cuantías presupuestadas y ejecutadas en supresión de barreras arquitectónicas en los últimos ejercicios presupuestarios y número de centros educativos en los cuales, fruto de las obras realizadas, se habían suprimido las barreras.
- 2) Si efectivamente existía un “mapa de situación” real de la accesibilidad en todos los centros de nuestra comunidad y si era así, cuáles eran sus datos básicos: número y proporción de centros con y sin barreras, por etapas, territorios, etc.
- 3) Cuál era el calendario del departamento para alcanzar la plena accesibilidad en todos los centros.

En este sentido, las respuestas recibidas del departamento solían limitarse a ofrecer dos listados con los centros y partidas destinadas a ellos en cada ejercicio presupuestario, y un listado con los centros y partidas previstas para “años sucesivos”.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, el año 2009 dirigimos nuevos expedientes de seguimiento al departamento, en la misma línea pero solicitando información más precisa. Fruto de estas actuaciones, se han recibido dos respuestas del Dpto. de Educación:

- La primera, recibida el 7 de mayo de 2009, fue remitida por el entonces viceconsejero de Administración y Servicios.
- La segunda, recibida el 12 de enero de 2010, ha sido elaborada por la actual Dirección de Recursos Materiales del departamento.

Se trata de dos informes muy detallados, que recogen, por ejemplo, datos de obras previstas o realizadas centro a centro, y cuyo contenido sólo cabe apuntar aquí.

Así, la primera de las respuestas se centra en el “Plan Extraordinario de Mejora de las infraestructuras de los centros de enseñanza pública 2008-2012”, aprobado en 2008, en el marco del Acuerdo interinstitucional firmado entre el Gobierno Vasco y las tres diputaciones forales de “Dinamización de la inversión pública para la aceleración económica y el empleo”. Este plan preveía la realización de casi 350 obras de inversión en centros (obras de todo tipo, no sólo para supresión de barreras) con un importe total de 700 millones de euros. El documento recibido viene a ser una segunda versión del plan, actualizada en el primer trimestre de 2009. En cuanto a las previsiones económicas y obras a realizar centro a centro, para adecuarlo a las necesidades, recoge datos no sólo del período inicialmente planificado (2008-2012) sino hasta el 2015, ya que no considera posible realizar todas las obras necesarias en el período inicialmente previsto.

Como es bien sabido, por esas fechas (mayo de 2009), se produjo un cambio de Gobierno. El nuevo expediente de oficio del Ararteko dirigido al Dpto. de Educación el 2 de noviembre de 2009 tenía, por tanto, el objetivo de recabar los datos y previsiones de los nuevos responsables del departamento.

El amplio dossier elaborado por la Dirección de Recursos Materiales se concreta básicamente en 6 documentos anexos:

- Anexo I, sobre suministro de material especial para uso de los estudiantes con movilidad limitada o con otras afecciones, que requieren de material específico para la realización de sus actividades en los centros escolares (sillas de ruedas, mesas y bandejas adaptadas a las sillas de ruedas, camillas, material para ejercicios físicos, material didáctico especial, andadores, sillas reclinables WC, pizarras interactivas, etc.), correspondiente a los años 2008 (409.478,59 €) y 2009 (369.106,4 €).
- Anexo II, de:
 - obras mayores de adecuación a la normativa de accesibilidad en centros existentes, realizándose rampas de acceso a los edificios, sustitución de puertas de mayor dimensión, construcción de ascensores, transformación de aseos para usuarios con movilidad reducida, etc. (años 2008 y 2009);
 - centros escolares de nueva creación y ampliación de edificios existentes en cuyos proyectos se contempla la normativa de accesibilidad (años 2008 y 2009).

- Anexo III, de subvenciones para la realización de obras de supresión de barreras arquitectónicas en centros escolares concertados. (Subvenciones concedidas en 2008. Solicitudes de 2009 – en proceso de resolución en aquellas fechas.)
- Anexos IV, V y VI: Mapas de Accesibilidad de los años 2002-2009 de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, con las previsiones de obras centro a centro y año a año.

Todos estos documentos, incluidos los mapas de accesibilidad de cada Territorio Histórico, constituyen útiles instrumentos que podrán ser utilizados en posteriores seguimientos, hasta lograr la plena accesibilidad.

Datos esenciales – indicadores

- Seguramente, el indicador más elemental en el tema que nos ocupa es el **número de menores escolarizados que en un determinado momento** (por ejemplo en un curso concreto) **tienen la consideración de “alumno/a con necesidades educativas especiales”**.

Así, a modo de resumen, respecto al alumnado con necesidades educativas especiales ligadas a discapacidad, sobredotación y necesidades específicas de apoyo educativo podemos ofrecer las siguientes tablas, correspondientes a los tres últimos cursos:

Tabla 3.4.1. Alumnado con necesidades educativas especiales en el curso 2007/2008 (por territorios y tipos de necesidad)

ALUMNADO CON	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	TOTAL	%
Discapacidad visual	39	65	56	160	1,5
Discapacidad auditiva	57	154	79	290	2,8
Discapacidad psíquica	413	696	460	1.568	15,0
Discapacidad motora	80	197	161	438	4,2
Autismo / TGD	69	463	182	714	6,8
Plurideficiencias	101	549	198	848	8,1
Problemas emocionales graves	198	784	751	1.733	16,5
Sobredotación intelectual	10	32	13	55	0,5
N.e.e. no permanentes	815	2.069	1.778	4.622	44,5
Total alumnado	1.782	5.009	3.678	10.469	100%
% territorio	17%	47,9%	35,1%	100%	

Fuente: Departamento de Educación, Universidades e Investigación. Respuesta a expediente de seguimiento del Ararteko.

Tabla 3.4.2. Alumnado con necesidades educativas especiales en el curso 2008/2009 (por territorios y tipos de necesidad)

ALUMNADO CON	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	TOTAL	%
Discapacidad visual	41	70	64	175	1,6
Discapacidad auditiva	59	154	96	309	2,9
Discapacidad psíquica	439	770	512	1.721	15,9
Discapacidad motora	84	207	186	477	4,4
Autismo / TGD / TEA	79	524	191	794	7,3
Plurideficiencias	106	543	202	851	7,9
Problemas emocionales graves	197	824	734	1.755	16,2
Sobredotación intelectual	9	35	16	60	0,6
N.e.e. no permanentes	808	2.193	1.665	4.666	43,2
Total alumnado	1.822	5.320	3.666	10.808	100%
% territorio	16,9%	49,2%	33,9%	100%	

Fuente: Departamento de Educación, Universidades e Investigación. Respuesta a expediente de seguimiento del Ararteko.

Tabla 3.4.3. Alumnado con necesidades educativas especiales en el curso 2009/2010 (por territorios y tipos de necesidad)

ALUMNADO CON	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	TOTAL	%
Discapacidad visual	60	150	69	279	2,42%
Discapacidad auditiva	80	175	111	366	3,18%
Discapacidad psíquica	676	1.137	824	2.637	22,88%
Discapacidad motora	95	281	195	571	4,95%
Autismo / TGD / TEA	78	527	218	823	7,14%
Plurideficiencias	63	116	70	249	2,16%
Problemas emocionales graves	248	840	918	2.006	17,40%
Sobredotación intelectual	19	56	28	103	0,89%
N.e.e. no permanentes	814	2.213	1.466	4.493	38,98%
Total alumnado	2.133	5.495	3.899	11.527	100%
% territorio	18,50%	47,67%	33,82%	100%	

Fuente: Departamento de Educación, Universidades e Investigación. Respuesta a expediente de seguimiento del Ararteko.

Lo que, en términos globales, supone incrementos constantes en los últimos años; siguiendo la misma tendencia de años anteriores (para ver datos de cursos anteriores, cfr. Informes anuales del Ararteko). En los dos últimos cursos, el aumento de alumnos con necesidades educativas especiales ha sido de algo más de mil (1.058); es decir, de un 10%.

En cuanto a la evolución de su distribución por territorios, redes y etapas o niveles educativos ha sido la siguiente:

Tabla 3.4.4. Distribución del alumnado con necesidades educativas especiales en el curso 2007/2008 (por territorios, redes y etapas educativas)

	Álava		Bizkaia		Gipuzkoa		TOTAL	
	Púb.	Priv.	Púb.	Priv.	Púb.	Priv.	Púb.	Priv.
E. Infantil y E. Primaria	669	399	1.989	1.007	1.399	922	6.385	
ESO	273	224	851	601	538	526	3.013	
E. Postobligatoria	21	8	31	15	31	16	122	
TOTAL	963	631	2.871	1.623	1.968	1.464	9.520	
TOTAL	1.594		4.494		3.432		9.520	
Nº de aulas estables	143	45	199	316	91	155	433	516

Fuente: Departamento de Educación, Universidades e Investigación. Respuesta a expediente de seguimiento del Ararteko.

Tabla 3.4.5. Distribución del alumnado con necesidades educativas especiales en el curso 2008/2009 (por territorios, redes y etapas educativas)

	Álava		Bizkaia		Gipuzkoa		TOTAL	
	Púb.	Priv.	Púb.	Priv.	Púb.	Priv.	Púb.	Priv.
E. Infantil y E. Primaria	719	417	2.101	1.102	1.386	904	6.621	
ESO	261	251	915	612	557	538	3.134	
E. Postobligatoria	19	14	31	20	30	18	132	
Aulas estables	119	30	232	307	79	154	921	
TOTAL	1.110	712	3.279	2.041	2.052	1.614	10.808	
TOTAL	1.822		5.320		3.666		10.808	

Fuente: Departamento de Educación, Universidades e Investigación. Respuesta a expediente de seguimiento del Ararteko.

Tabla 3.4.6. Distribución del alumnado con necesidades educativas especiales en el curso 2009/2010 (por territorios, redes y etapas educativas)

	Álava		Bizkaia		Gipuzkoa		TOTAL	
	Púb.	Priv.	Púb.	Priv.	Púb.	Priv.	Púb.	Priv.
E. Infantil y E. Primaria	923	426	2.160	1.210	1.454	1.007	7.180	
ESO	324	250	899	577	584	517	3.151	
E. Postobligatoria	29	12	23	19	144	51	278	
Aulas estables	130	39	245	382	0	142	918	
TOTAL	1.406	727	3.327	2.168	2.182	1.717	11.527	
TOTAL	2.133		5.495		3.899		11.527	

Fuente: Departamento de Educación, Universidades e Investigación. Respuesta a expediente de seguimiento del Ararteko.

Estos datos muestran pequeñas variaciones de un curso a otro, y en cuanto a la distribución de este alumnado por redes una proporción, casi constante, de seis a cuatro: 60% en la red pública y 40% en la red privada según los datos del último curso.

Los datos arriba ofrecidos (al igual que los de cursos anteriores, ofrecidos en los informes anuales del Ararteko) permiten efectuar diferentes lecturas. Aquí solamente haremos una de ellas, relacionada con la distribución territorial.

Como se recordará, en el informe de referencia destacamos las diferencias entre territorios como uno de los principales problemas, contrario a la equidad. Difícilmente se podía justificar que la proporción del alumnado considerado como sujeto con necesidades educativas especiales supusiera en Álava el 2,6% del total de su alumnado, el 1,6% en Bizkaia, y el 2,1% en Gipuzkoa. Estos datos o proporciones correspondían al curso 1999-2000.

Los datos actualizados nos permiten valorar si se sigue manteniendo tal situación o si se ha corregido y en qué grado.

Así, en el curso 2009-2010, los datos actualizados eran:

- En Álava, 2.133 alumnos/as con necesidades educativas especiales, sobre un total de 49.613 escolarizados en el territorio (en los niveles considerados: todos los no universitarios, salvo EPA), lo que supone una proporción del 4,3%.
- En Bizkaia, 5.495 sobre un total de 169.319 escolarizados, lo que suponen un porcentaje del 3,2%.
- En Gipuzkoa, 3.899 sobre un total de 114.691, lo que supone una proporción del 3,4%.

Así pues, diez años después, las diferencias entre territorios siguen existiendo, especialmente en el caso de Álava respecto a Bizkaia y Gipuzkoa. También resulta interesante observar que, en los últimos diez años, el incremento en la proporción de alumnos considerados como sujetos de necesidades educativas especiales ha sido notable en los tres territorios. En la actualidad, para el conjunto de la CAPV, de cada 1.000 alumnos-alumnas escolarizadas 34 (3,45%) son tipificados como alumnos con necesidades educativas especiales.

- Otro indicador importante es el del **número de profesionales dedicados a la atención a este alumnado**.

Respecto al personal de apoyo, los últimos datos ofrecidos (correspondientes al curso 2008-2009) son los siguientes:

Tabla 3.4.7. Personal de apoyo destinado a la respuesta a las necesidades educativas especiales en el curso 2008-2009

Profesionales atención alumnado con n.e.e.	Nº
Profesorado consultor/a	343
Profesorado orientador/a	246
Asesorías de necesidades educativas especiales	95
Fisioterapeutas	32
Terapeutas ocupacionales	8
Profesorado P.T. (Primaria)	772
Profesorado P.T. (Secundaria)	388
Profesorado P.T. (Educación Permanente de Adultos)	18
Profesorado P.T. (Aulas de Aprendizaje de Tareas)	48
Maestros/as de Taller	46
Profesorado especializado en Discapacidad Visual	51
Transcriptores/as Braille	7
Profesorado de ámbitos domiciliario, hospitalario y terapéutico-educativo	59
Coordinadores para escolarización alumnado con sordera	3
Profesorado especializado en Discapacidad Auditiva	233
Intérprete de lengua de signos	8
Personal especialista de apoyo educativo	685
TOTAL	3.042

Fuente: Departamento de Educación, Universidades e Investigación. Respuesta a expediente de seguimiento del Ararteko.

También en este caso disponemos de toda una serie de datos de cursos anteriores (que se pueden ver en los Informes ordinarios del Ararteko de años precedentes), pero la introducción o no en las tablas de diferentes profesionales según los años, hace poco fiable la comparación.

En todo caso, y si admitimos como criterio válido de inclusión el utilizado en la tabla precedente, estamos hablando de algo más de tres mil profesionales dedicados a diferentes tareas de atención y apoyo, lo que supone, aproximadamente, el 10% respecto al total del personal docente en los niveles o etapas consideradas.

- A lo largo de estos años hemos dispuesto también de **otros indicadores cuantitativos que ayudan a ver la evolución**. Por ejemplo: el presupuesto destinado a la concertación de aulas de educación especial en centros privados; el número de cursos ofrecidos en el programa de formación permanente del profesorado; el número de proyectos de formación e innovación...

En general, en todos ellos, se han mantenido o se han incrementado los recursos destinados a la respuesta a las necesidades educativas especiales cada curso.

Como elemento de referencia, reflejamos aquí, solamente los datos correspondientes al curso 2008/2009:

- Concertación:
 - 34.537.094,30 Euros para la concertación de 546 unidades de educación especial;
 - 9.298.791,86 Euros a 195 centros concertados para la contratación de 486 especialistas de apoyo.
- Cursos de formación relacionados con las necesidades educativas especiales: 48 cursos ofrecidos en el programa Garatu 2008/2009.
- Proyectos de formación e innovación en centros: 40 proyectos relacionados con el programa de necesidades educativas especiales y 85 con el programa de diversidad.

Luces y sombras en la respuesta institucional

No cabe duda de que la configuración de un sistema educativo inclusivo, capaz de atender de manera adecuada y normalizada al alumnado con necesidades educativas especiales, ha sido una de las apuestas básicas en nuestra Comunidad, mantenida ya durante varias décadas.

Ello ha exigido importantes cambios de mentalidad, normativos y organizativos, así como una notable dedicación de recursos personales y técnicos destinados a mejorar la capacidad de respuesta a las necesidades. Los centros especiales o las aulas cerradas de educación especial son hoy, prácticamente, excepcionales y sólo utilizados para determinadas situaciones de especial gravedad y dificultad.

La inclusión plena, sin embargo, sigue siendo una meta, un desiderátum, difícil de alcanzar. Siguen existiendo barreras que la dificultan: barreras de carácter social, cultural, que perviven aún como consecuencia de un sistema segregador mantenido durante largo tiempo; barreras arquitectónicas y tecnológicas que no acaban de superarse de forma generalizada en todos los centros; barreras organizativas dentro del propio sistema escolar, que inciden en que la escolarización y los agrupamientos del alumnado sean más o menos equitativos, más o menos integradores, más o menos compensatorios...

De acuerdo con el seguimiento efectuado queda aún mucho por mejorar en algunos aspectos esenciales y, al mismo tiempo, muy concretos. Así, por ejemplo:

- En la supresión total de las barreras arquitectónicas o en la incorporación de recursos tecnológicos, cada vez más potentes, que favorezcan el aprendizaje.
- En la incorporación al sistema de profesionales con discapacidad.
- En la detección y atención temprana de las necesidades educativas especiales, clave para una adecuada escolarización.
- En la consideración de determinadas situaciones o características como necesidades educativas especiales.
- En las garantías de confidencialidad en el tratamiento de los datos. Etc.

La visión de las quejas

Si tomamos como referencia o ejemplo las quejas recibidas en el Ararteko en los dos últimos años, podemos observar que el número de ellas referidas directamente a la atención (la falta de atención) a las necesidades educativas especiales es significativo: al menos 6 quejas sobre 111 en materia de educación el año 2008; otras 6 quejas sobre 76 en 2009; además de otras referidas a servicios complementarios.

En cuanto a los motivos de queja tienen que ver con casi todos los recursos que la ley prevé para responder adecuadamente a tales necesidades. Recursos que pueden diferenciarse en dos grandes bloques:

- 1) Medidas de accesibilidad y ayudas técnicas o personales necesarias.
- 2) Posibilidades de adaptaciones curriculares significativas.

La mayor parte de las quejas recibidas se refieren al primer bloque. Y, entre ellas, podríamos diferenciar los siguientes motivos de queja:

- Por la falta de accesibilidad o las barreras existentes en algunos centros: bien en el momento de la primera escolarización (lo que ha afectado especialmente a centros dependientes del Consorcio Haurreskolak), bien por motivo de un cambio de centro por traslado familiar o cambio de etapa.
En general, estas quejas se han resuelto favorablemente, adelantando las obras de supresión de barreras arquitectónicas.
- Por la falta de apoyos o de personal especializado para determinadas funciones (logopedias, fisioterapia...).
En ocasiones, la queja por falta de apoyo lo ha sido para determinadas actividades o tiempos que no tienen la consideración de "obligatorias" (por ejemplo, para atender un servicio de guardería ofertado por el centro durante el periodo vacacional), o para el tránsito de una situación de escolaridad a otra (por ejemplo, de una atención individual domiciliaria a una escolarización en centro de Formación Profesional...).
- En este sentido, seguramente, la queja más repetida y de mayor trascendencia se refiere a las dificultades para la sustitución de especialistas de apoyo.
Esta cuestión no sólo ha sido objeto de queja ante el Ararteko (ver, por ejemplo, en el Informe 2008, área de Educación) sino también de negociación sindical y de interpelación y debate parlamentario.
- Finalmente, otras de las quejas sobre la falta de recursos, o inadecuación de los existentes a las necesidades educativas especiales, se refieren a la necesidad de servicios adaptados, por ejemplo de transporte.

En cuanto a las quejas relacionadas con las adaptaciones curriculares significativas, conviene recordar su significado: se trata de una medida extraordinaria por la que –ante determi-

nadas situaciones y de acuerdo con un procedimiento fijado– se introducen modificaciones importantes en los elementos preceptivos del currículo, adaptándose o eliminándose una parte importante de los objetivos de una o varias áreas, del ciclo o de la etapa...

Las quejas en esta materia suelen provenir de personas que consideran que su hijo o su hija tendría derecho a una adaptación curricular significativa que, sin embargo, no se le reconoce.

Relacionado con esto, podemos señalar aquí, a modo de ejemplo, la queja de la asociación de dislexia de Bizkaia, DISLEBI, en demanda de una mayor respuesta de la Administración educativa a las necesidades del alumnado con esta dificultad de aprendizaje: tanto para su detección y tratamiento como respecto a los criterios de intervención o a la formación del profesorado.

La visión de los propios menores

No disponemos en este tema de una recogida de datos más o menos sistemática en cuanto a qué opinan los propios menores con necesidades educativas especiales sobre su situación escolar.

Sí disponemos, en cambio, de valoraciones, tal vez más indirectas, pero que pueden darnos cierta luz. Así, por ejemplo:

- Las valoraciones de personas con necesidades educativas especiales que ya son adultas –o la que efectúan sus familias en el caso de varios menores–, que analizan desde esa perspectiva su historia personal (cfr. historias de vida recogidas en el Anexo I del informe de referencia, pp. 205-233).
- Las valoraciones recogidas a través de las quejas y de las reuniones mantenidas con representantes de asociaciones de familiares afectados por tal o cual discapacidad.

En general, podemos decir que estas valoraciones, en lo que respecta al sistema educativo, suelen ser bastante positivas, especialmente cuando lo comparan con otras posibilidades, como pueden ser las de acceso al mundo laboral.

Las demandas, como se ha podido ver en el apartado anterior, normalmente, se refieren a la insuficiencia de recursos (como auxiliares o logopedas), a las limitaciones para participar en horarios, espacios o actividades extraescolares (como excursiones o campamentos), a la no consideración como “necesidades educativas especiales” de determinados problemas que, a su juicio, deberían ser tratados como tales (por ejemplo, la dislexia)...

Disponemos también de un reciente informe del Ararteko que nos aporta luz sobre la cuestión capital del grado de aceptación o rechazo del alumnado con alguna discapacidad, por parte de sus compañeros de aula.

En este sentido, el informe sobre *La transmisión de valores a menores* muestra que entre todas las “diferencias” estudiadas (de origen, de etnia, de orientación sexual...) la diferencia por discapacidad es la más aceptada –o, si se prefiere, la menos rechazada–, al menos según las respuestas generalizadas del alumnado de Educación Primaria y ESO a los cuestionarios.

Lo cual no quiere decir que no exista cierto grado de distancia o que la aceptación sea plena.

A modo de síntesis o conclusión. Recomendaciones y propuestas de mejora

De acuerdo con el seguimiento y las intervenciones llevadas a cabo en respuesta a las necesidades educativas especiales, debemos felicitarnos porque nuestro sistema educativo mantenga una apuesta decidida por la inclusión o integración escolar del alumnado con tales necesidades, especialmente con las derivadas o asociadas a alguna discapacidad, que son las que hemos analizado en este capítulo.

Esta variación global positiva no impide señalar las líneas de actuación en las que es preciso introducir, o seguir aplicando, mejoras significativas. Entre ellas, y de acuerdo con lo aquí reflejado, podemos destacar las siguientes:

- La supresión definitiva de las barreras arquitectónicas de los centros.
- La incorporación al sistema de profesionales con alguna discapacidad, al menos en los términos o en el grado previsto por la ley.
- La mejora en la detección y atención de las necesidades educativas especiales, especialmente en los primeros años (0-3 años).
- Lograr una mayor equidad en la distribución de los recursos y apoyos.
- Establecer protocolos, programas o instrumentos que garanticen la confidencialidad de los datos relativos al alumnado con necesidades educativas especiales.
- Evitar cualquier tipo de situación discriminatoria.
- Mejorar la colaboración con las familias y el mundo asociativo.
- Evaluar los planes y recursos.
- Efectuar un seguimiento de los resultados escolares...

Estas y otras recomendaciones aplicables a este sector, se desarrollan en el capítulo 5 de este informe.

3.5. Alumnado socialmente desfavorecido

Caracterización del sector y antecedentes

En el apartado anterior nos hemos centrado en las necesidades educativas especiales asociadas o derivadas de alguna discapacidad, cuestión que ha sido objeto de una atención sistemática durante muchos años, como se puede comprobar por los datos ofrecidos. La apuesta por una escuela inclusiva (o integradora, como se decía hace años) del alumnado con tales necesidades, afortunadamente, tiene entre nosotros una larga tradición, y se ha concretado en decisiones de calado y en un notable volumen de recursos puestos a su disposición. Se trata de un sector de la población claramente diferenciable, identificable y cuantificado (en torno a 11.000 personas en edad escolar).

Pero nuestro informe de referencia sobre la respuesta a las necesidades educativas especiales, consciente y voluntariamente, quiso ampliar el estudio a otro sector más difuso que denominamos “población socialmente desfavorecida” (desfavorecida social, cultural, económicamente).

Gran parte de esa población escolar se concentra en una serie de centros ubicados en zonas desfavorecidas y, si bien no se identifica con alguna necesidad educativa especial en todos los casos, presenta una serie de características que pueden incidir decisivamente en los resultados escolares y, en última instancia, en el ejercicio del derecho a la educación.

Para la realización del informe en cuestión se seleccionaron 84 centros de esas características, que eran los que concentraban a alumnado de medio desfavorecido en mayor proporción, y se procedió a comparar los resultados escolares que se obtenían en ellos con los resultados de la media de todos los centros de su etapa o territorio, obteniéndose diferencias no sólo significativas sino muy llamativas (diferencias de hasta 20 y 40 puntos porcentuales en algunos indicadores de “éxito-fracaso” escolar).

En este apartado del informe trataremos de analizar la respuesta de nuestro sistema educativo a este sector de la población socialmente desfavorecido.

Los problemas fundamentales

Destacamos aquí, por su importancia, cuatro problemas:

1. La insuficiente consideración del desfavorecimiento social

Uno de los objetivos buscados por la institución del Ararteko al realizar el trabajo de investigación sobre necesidades educativas especiales era el de analizar hasta qué punto nuestro sistema educativo estaba considerando, y dando una respuesta suficiente, a las

necesidades educativas derivadas de las situaciones de exclusión, marginación o desfavorecimiento social.

El propio Decreto 118/1998, de 23 de junio, del Gobierno Vasco recogía expresamente, por primera vez, esta categoría entre las diferentes causas que dan origen a necesidades educativas especiales («*por estar en situaciones sociales o culturales desfavorecidas*») y, poco después, lo desarrolló en una orden (de 30 de julio de 1998) «*por la que se regula la acción educativa para el alumnado que se encuentre en situaciones sociales o culturales desfavorecidas y las medidas de intervención educativa para el alumnado que manifieste dificultades graves de adaptación escolar*». Se trataba, pues, de una consideración relativamente reciente en la norma (1998), de un colectivo, tal vez más difícil de delimitar, y que puede exigir respuestas específicas diferentes (no sólo individuales, sino grupales; que no siempre exigen apoyos humanos o materiales especializados...).

Por los datos recogidos de los diferentes servicios del Departamento de Educación, se pudo constatar que no estaba teniendo una consideración equiparable a la de otros grupos con necesidades educativas especiales. Todo apuntaba a que las previsiones de la normativa no habían sido todavía suficientemente aplicadas, o no habían sido llevadas a la práctica suficientemente.

Por otra parte, es evidente que las situaciones de desfavorecimiento social se concentran, de modo especial, en determinadas zonas y centros. A juicio de esta institución, ello exige una atención prioritaria y compensatoria ante tales situaciones. Atención prioritaria que los datos recogidos no reflejaban.

2. Las diferencias entre redes escolares en la atención a las necesidades educativas especiales y específicas

Tanto los datos de escolarización del alumnado con necesidades educativas especiales como, sobre todo, los datos de resultados, o mejor calificaciones escolares, ponían de manifiesto una realidad muy preocupante: no existía una distribución equitativa de este alumnado entre los diferentes centros y redes; se apreciaba una tendencia clara a que el alumnado con estas necesidades se concentre, en gran proporción, en determinados centros, especialmente en centros públicos de determinadas zonas o modelos lingüísticos; esta distribución desigual tiene su reflejo en las diferencias que se observan en las calificaciones escolares del alumnado entre unos centros y otros; existe el riesgo de que algunos centros se conviertan en «guetos» que hagan inviable cualquier integración...

La desproporción, entre la red pública y privada, en la atención a las necesidades educativas especiales y específicas era evidente y afectaba a todos los territorios, niveles educativos y modelos lingüísticos (cfr., por ejemplo, cuadros 3, 6.6., 6.7., 6.9., 6.10. del Informe de referencia). Los datos muestran que el peso de la integración del alumnado con necesidades educativas especiales recae, especialmente, en los centros públicos. Y esa desproporción es aún mucho mayor si se recogen las necesidades asociadas a situaciones de desfavorecimiento social, algunas de ellas de peso creciente (piénsese, por ejemplo,

en el alumnado inmigrante o perteneciente a minorías étnicas), que será abordado en los apartados siguientes.

Parece necesario adoptar, con urgencia –se decía en nuestro informe de 2001–, medidas correctoras a esta situación. La distribución del alumnado en las diferentes unidades que conforman el sistema educativo puede ser, en sí misma, más o menos equilibrada o equitativa. Pero, además, existe un consenso amplio sobre la conveniencia de no superar determinadas ratios de escolarización de alumnado con necesidades educativas especiales en un centro o aula, para que la integración escolar y social sea posible y beneficiosa para todos.

El propio decreto citado recoge este riesgo: «*La Administración Educativa cuidará especialmente de que aquellos centros situados en entornos desfavorecidos no se conviertan en entornos segregados, contrarios al principio de integración y normalización*». Corresponde, pues, a la Administración educativa poner los medios y velar porque así sea.

Por ello, alguna de las recomendaciones efectuadas en el informe, como se verá en el siguiente apartado, proponen medidas en este sentido, que afectan tanto a los criterios de matriculación como al seguimiento de las derivaciones, cambios de centro o «expulsiones» más o menos encubiertas de determinados alumnos a otros servicios. Medidas que, a juicio de esta institución, la Administración educativa puede tomar respecto a un sistema que, prácticamente en su totalidad y al margen de la titularidad pública o privada, está financiado con fondos públicos y sujeto a idénticas normas y principios.

3. *La existencia de centros educativos con escasa capacidad de respuesta y resultados escolares poco satisfactorios*

Como se ha señalado, en muchos casos las situaciones de desfavorecimiento y, en general, las necesidades educativas especiales o específicas se concentran en determinados centros. El informe analizaba detalladamente los resultados escolares –más exactamente, las calificaciones escolares– de una muestra de 84 de estos centros, en comparación con los del conjunto de centros (teniendo en cuenta variables como el territorio, la titularidad o los modelos lingüísticos). En estos 84 centros críticos también se analizaban otros datos como la proporción de alumnado identificado con alguna necesidad educativa especial o los recursos disponibles, lo cual permite comparar y valorar situaciones.

Las comparaciones se establecieron siempre entre las calificaciones escolares decididas por el profesorado. No se trataba, pues, de resultados obtenidos, por ejemplo, en determinadas pruebas estándar, que se aplicasen en todos los centros con idénticos criterios. Aun así, las diferencias obtenidas eran suficientemente significativas en todos los indicadores utilizados:

- tasas de aprobados (con diferencias medias de más de 20 puntos en algunos casos);
- tasas de edad no idónea (retraso acumulado por repeticiones, que en algunos tipos de centros afecta al 80% del alumnado);
- tasas de repetición (de más del 20% en cursos de Educación Secundaria).

Según estos datos, parece claro que la capacidad de influencia del sistema escolar no está pudiendo compensar y superar desigualdades y déficit de origen. Las causas, seguramente, son muy diversas y no pueden simplificarse señalando, simplemente, que los recursos de que disponen estos centros son insuficientes para hacerlo. Pero sí parece, por los datos recogidos, que la atribución de recursos (especialmente recursos humanos) a estos centros no siempre tiene en cuenta suficientemente esta situación, sobre todo en algunos niveles.

El informe ofrecía una primera aproximación a esta realidad, basándose en la explotación de datos correspondientes a la muestra de 84 centros «críticos» seleccionados. A juicio de esta institución, tendría que ser seguida de estudios más pormenorizados, del seguimiento y análisis de los resultados que se están obteniendo y, en última instancia, de la adopción de medidas compensadoras que mejoren la calidad del servicio ofrecido.

Por otra parte, los propios datos analizados, así como otros estudios, también ponen de manifiesto las diferencias entre unos centros y otros, aunque atiendan a alumnado de características sociales parecidas. Es decir, muestran que algunos centros, con una población similar y con parecidos recursos obtienen unos resultados (un valor añadido) muy superior a otros centros con características similares. Parece importante, pues, analizar qué factores influyen en ello y apoyar y difundir las buenas prácticas.

4. La situación de la atención a la diversidad y a las necesidades educativas especiales y específicas en la Educación Secundaria

El informe no pretendía analizar en profundidad la situación en cada uno de los niveles o etapas educativas. Quería ser un informe global. No obstante, prácticamente todas las fuentes de información mostraron su preocupación e insistieron en la problemática específica de la Educación Secundaria. Así, se considera que:

- muchos centros están dando una respuesta manifiestamente insuficiente a la diversidad de su alumnado;
- la atención a las necesidades educativas especiales, de hecho, no está asumida de igual modo y con recursos similares a los existentes en las etapas anteriores;
- existe una tendencia a desprenderse de determinado tipo de alumnado y derivarlo hacia recursos de enseñanza no reglada;
- la organización del centro y los horarios del profesorado no siempre garantizan unos mínimos necesarios para la coordinación pedagógica;
- es necesaria una mayor formación del profesorado de secundaria en la atención a la diversidad...

Los datos de resultados ya comentados (calificaciones escolares, repeticiones de curso, tasas de edad no idónea) refuerzan estas consideraciones. Desde la perspectiva que corresponde a la institución del Ararteko, este tipo de problemas resultan especialmente preocupantes en lo que respecta a la Educación Secundaria Obligatoria, al tratarse de una etapa obligatoria y que debe acoger a la totalidad de la población escolar.

Las propuestas de mejora

En el informe que tomamos como base, el Ararteko efectuó 21 recomendaciones que ya han sido recordadas en el subcapítulo anterior. Recomendaciones referidas:

- A la organización general del sistema educativo y a sus prioridades.
- A la evaluación de los centros y el fomento de las buenas prácticas de inclusión.
- Al esfuerzo de determinadas figuras y la coordinación.
- A la introducción de mejoras en los procedimientos y recursos.
- A la sensibilización social e implicación de los agentes sociales.

Aquí nos limitaremos a comentar algunas de las recomendaciones más ligadas al desfavo-
recimiento social, especialmente las cinco primeras:

(Para ver el contenido de todas las recomendaciones, cfr. Cap. 9 del Informe [La respuesta a las necesidades educativas especiales en la CAPV](#). Para una visión global de las 21 recomendaciones, cfr. subcapítulo anterior.)

1. *Prioridad a la educación temprana del alumnado desfavorecido*

La institución del Ararteko planteó en varias ocasiones (cfr., por ejemplo, recomendaciones generales de los informes anuales de 1996 y 1999) la necesidad de regular la implantación del primer ciclo (0-3 años) de la Educación Infantil. También ha destacado la necesidad de clarificar responsabilidades y facilitar el desarrollo y coordinación del llamado espacio sociosanitario, clave para la detección y atención temprana de las necesidades educativas especiales. En la presentación del propio informe de referencia se destacaron estas cuestiones como preocupantes y necesitadas de mejora.

La propuesta de esta institución es que, en la escolarización de los más pequeños, se dé prioridad absoluta a los criterios de desfavo-
recimiento del alumnado sobre otros criterios de oportunidad, utilizados muchas veces en la práctica, como la existencia o no de espacios escolares o de iniciativas sociales en una determinada zona. Ello exige revisar los criterios existentes, para así regular y planificar la Educación Infantil en función de las prioridades señaladas, y establecer, al mismo tiempo, los mecanismos de coordinación necesarios con los demás agentes institucionales con responsabilidad en el ámbito sociosanitario.

2. *Discriminación positiva, en la asignación de recursos, a aquellos centros que atienden en mayor grado a alumnado especialmente desfavorecido*

La tendencia histórica a mantener una relativa homogeneidad en la asignación de recursos a los centros resulta injusta, o no equitativa, cuando la realidad muestra que el alumnado especialmente desfavorecido y con necesidades educativas especiales se concentra en gran proporción en determinadas zonas y centros, y apenas existe en otros.

Muchos de los datos recogidos y analizados en el informe reflejaban una distribución desequilibrada del alumnado con necesidades educativas especiales entre centros, e incluso modelos lingüísticos, que exigía, a juicio de esta institución, medidas correctoras, de discriminación positiva y de mayor flexibilidad en la asignación de recursos humanos ligados, en lo posible, a los proyectos de centro en respuesta a la diversidad.

3. Adoptar medidas que garanticen una distribución equilibrada del alumnado con necesidades educativas especiales o específicas y eviten los «guetos escolares»

Seguramente es ésta la recomendación más conflictiva y que exige mayor determinación.

La realidad analizada muestra que los criterios de matriculación y escolarización llevan a que el alumnado con necesidades educativas especiales y especialmente desfavorecido se concentre, en gran proporción, en determinados centros y modelos. Es cierto que la distribución geográfica de la población (concentración de población socialmente desfavorecida en determinadas zonas) influye en ello. Pero influyen también decisivamente otros factores de política educativa: red de centros y modelos, distribución de recursos específicos, criterios de matriculación o de ayudas al transporte escolar...

Desde esta perspectiva, resulta especialmente preocupante la situación de bastantes centros (calificados en el informe como «críticos», en función de las características mayoritarias del alumnado que atienden) e incluso de aulas y modelos que se están convirtiendo, progresivamente, en «guetos escolares».

Las consecuencias negativas de esta realidad son evidentes y contrarias a los principios de normalización e integración. Debe ser, pues, objeto de medidas correctoras que eviten y superen esta situación. Nuestra recomendación, a modo de ejemplo, propone tres posibles medidas, no exentas de debate:

- el establecimiento de unas ratios máximas y mínimas para todos los centros respecto a la escolarización del alumnado con necesidades educativas especiales o específicas;
- la revisión de la normativa de matriculación, de tal modo que incluya mecanismos o instrumentos que permitan una distribución más equitativa de este alumnado en caso necesario;
- el seguimiento de los cambios de centro de este alumnado, de modo que se puedan detectar las derivaciones improcedentes o expulsiones encubiertas (ajenas a la voluntad de las familias), y adoptar las medidas administrativas oportunas...

A juicio de esta institución, y en aras de la cohesión social, la adopción de este tipo de medidas debe tener en cuenta situaciones de escolarización hasta ahora poco consideradas o emergentes, como las del alumnado perteneciente a minorías étnicas o de origen extranjero (población inmigrante).

4. *Desarrollar las respuestas al alumnado desfavorecido socialmente*

A partir del Decreto 118/1998, de 23 de junio, la normativa de nuestra Comunidad considera como objeto de atención específica el alumnado con necesidades educativas especiales ligadas al desfavorecimiento social. Los datos y las valoraciones recogidas muestran sin embargo, que, en lo que respecta a este colectivo, todavía no se han desarrollado suficientemente las potencialidades que la norma contempla. Seguramente incidía en ello que la normativa era todavía reciente y que las respuestas a otras necesidades, asociadas a diferentes discapacidades, habían tenido un mayor desarrollo previo. Esta institución proponía y propone desarrollar al máximo las potencialidades de la norma e incluir entre las prioridades las necesidades y respuestas asociadas al desfavorecimiento social.

5. *Clarificación de los CIP y articulación entre la enseñanza reglada y no reglada*

Las valoraciones recogidas en el informe apuntaban una tendencia creciente en centros de Educación Secundaria a derivar parte de su alumnado, al que consideraba muy difícil atender adecuadamente, hacia otros recursos de enseñanza no reglada. Así, se daba un trasvase, por ejemplo, desde los últimos cursos de la Educación Secundaria Obligatoria hacia los Centros de Iniciación Profesional (CIP). La normativa preveía esta situación y establecía también la necesidad de relación entre ambos recursos.

Sin entrar a discutir la bondad o acierto de la organización del sistema, valoración que no corresponde a esta institución, las informaciones recogidas sí parecía que hacían necesarias algunas actuaciones que ayudasen a su clarificación y articulación. Así, parecía necesario, por ejemplo, hacer un seguimiento de las derivaciones y un análisis de sus causas, establecer una mayor relación entre los centros que derivan y los que acogen a este alumnado, o clarificar responsabilidades y competencias. Un incremento notable de este tipo de derivaciones sería un síntoma preocupante de incapacidad de respuesta a la diversidad por parte de los centros ordinarios y supondría una perversión, de hecho, de un sistema de educación obligatoria de carácter comprensivo.

* * * *

Las cinco recomendaciones anteriores se refieren a la organización general del sistema educativo y a sus prioridades, competencia directa de la Administración educativa.

El informe, entre las 16 recomendaciones restantes, también plantea otras, de diferente índole, con gran repercusión en el tema que estamos abordando. Así, por ejemplo:

- *Evaluar la atención que ofrecen los centros a las necesidades educativas especiales o específicas; evaluación tanto interna como externa, y orientada siempre a la adopción de medidas correctoras.*
- *El reconocimiento y la extensión de buenas prácticas de inclusión.*

- *Apoyar a los equipos directivos en el ejercicio del liderazgo para la inclusión.*
- *La toma en consideración de la diversidad del alumnado, tanto en la selección como en la formación específica de profesionales.*
- *Revisar la organización horaria de la Educación Secundaria.*
- *Lograr una mayor sensibilización social y una mayor implicación de toda la comunidad educativa.*
- *Mejorar la relación con las familias y con las asociaciones. Etc.*
- *Los seguimientos*

También en este caso, nuestro seguimiento durante años arranca del informe extraordinario *La respuesta a las necesidades educativas especiales en la CAPV* y se ha centrado especialmente en las cinco primeras recomendaciones, arriba recordadas:

- **Sobre la prioridad a la educación temprana del alumnado desfavorecido** (Recomendación nº 1)

Se trata, como ya se ha dicho, de un tema prioritario y sobre el que esta institución ha efectuado en los últimos años numerosas intervenciones. Por otra parte, ha sido también objeto de algunas iniciativas parlamentarias. Durante años ha sido objeto de expedientes de oficio, para recabar del Departamento de Educación información sobre sus planes y actuaciones en el ciclo 0-3 años, en aras de priorizar la escolarización de aquellos sectores de la población más desfavorecidos.

- **Sobre la discriminación positiva, en la asignación de recursos, a aquellos centros que atienden en mayor grado a alumnado especialmente desfavorecido** (Recomendación nº 2)

En cuanto a las acciones de discriminación positiva hacia el alumnado desfavorecido socialmente, las respuestas del departamento las ha solido concretar en diferentes programas o proyectos, por ejemplo:

- Refuerzos educativos.
- Proyectos de intervención educativa específica.
- Proyectos globales de intervención...

Y en cada uno de esos campos aportaba algunos datos (número de profesores, proyectos, comunidades de aprendizaje...) sobre su evolución en los cursos anteriores, (lo que permite disponer de una serie que va del 2000-2001 hasta el último curso; datos que serán analizados en posteriores epígrafes).

Más difícil resulta saber el grado de incidencia que ello pueda tener en aspectos clave como los resultados escolares, la satisfacción de los equipos docentes, la consolidación de proyectos educativos que dan respuesta eficaz a las necesidades del centro, la mejora de la imagen social que el centro pueda tener en su entorno..., lo que exigiría un mayor seguimiento y evaluación.

- **Sobre la necesidad de adoptar medidas que garanticen una distribución equilibrada del alumnado con necesidades educativas especiales o específicas y eviten los “guetos escolares”** (Recomendación nº 3)

Se trata, a nuestro juicio, de una recomendación clave, complementaria a la anterior.

La recomendación, para evitar situaciones indeseables, sugiere algunas medidas difíciles, incluso polémicas, controvertidas, como el establecimiento de ratios, la revisión de la normativa de matriculación, o el seguimiento de derivaciones o expulsiones encubiertas...

Dada la trascendencia de estas cuestiones, el seguimiento del Ararteko se ha centrado en aspectos como:

- Si se habían adoptado o se tenía previsto adoptar alguna de las medidas propuestas.
- Si se disponía de algún dato sobre distribución de este alumnado que mostrase un cambio significativo respecto a la situación y riesgos destacados en nuestro informe (recuérdese que la mayor parte de los datos allí explotados correspondían al lejano curso 1999-2000).
- Si se había desarrollado o se pretendía desarrollar, en línea con lo propuesto en nuestra recomendación 4ª (“Desarrollar las respuestas al alumnado desfavorecido socialmente”), alguna de las potencialidades que el Decreto 118/1998 ofrece.

Hay que reconocer que, en esta cuestión, nunca hemos logrado obtener respuestas satisfactorias.

- **Sobre la clarificación de los CIP y la articulación entre la enseñanza reglada y no reglada** (Recomendación nº 5)

En los últimos años, los CIP, u otros centros con diferente nombre pero características parecidas, como los actuales PCPI, han ido atendiendo, de hecho, a una parte importante de la población escolar más desfavorecida o con mayores dificultades. Lo hemos podido comprobar y lo seguimos comprobando, por ejemplo, al analizar la situación de los menores extranjeros no acompañados u otros adolescentes en situación de especial vulnerabilidad.

La recomendación 5ª de nuestro informe no pretendía cuestionar la validez o acierto de estas fórmulas sino, más bien, mejorar la relación o articulación entre los diferentes tipos de centros y disponer de algunos datos o indicadores que permitieran observar los flujos de la población escolarizada. Así, por ejemplo, es muy importante conocer:

- Qué actuaciones de mejora se están llevando a cabo en este sentido.
- De qué datos o indicadores se dispone para conocer el porcentaje de población de una determinada edad que cursa sus estudios en una u otra vía, o para poder observar su evolución de un curso a otro...

Aunque, como ya hemos dicho, hay otras recomendaciones del informe que también inciden en el tema, estas cinco son, a nuestro juicio, las de mayor trascendencia para lograr la mejora de la respuesta educativa a la población socialmente desfavorecida. De ahí que nuestro seguimiento se haya centrado especialmente en ellas.

Datos esenciales – indicadores. Evolución

Como ya se ha apuntado arriba, las respuestas del Departamento de Educación a nuestras peticiones de información sistemáticas no han entrado en algunas cuestiones y se han limitado a otras. En general, se han limitado a las medidas de discriminación positiva y han ofrecido datos cuantitativos sobre los diferentes proyectos puestos en marcha y su grado de extensión.

Para ofrecer aquí una visión sintética, recogeremos en primer lugar algunos datos de evolución sobre los programas y proyectos mantenidos en el tiempo y, posteriormente, un resumen de los datos más actualizados correspondientes a los dos últimos cursos (2008-2009 y 2009-2010).

Los proyectos o programas de más tradición y sobre los que disponemos de series de datos son los:

- a) Refuerzos educativos.
- b) Proyectos de intervención educativa específica.
- c) Proyectos globales de intervención.

En nuestros informes anuales hemos recogido datos sobre cada uno de ellos (número de profesores, proyectos, comunidades de aprendizaje...). Retomamos aquí algunos de ellos para ver su evolución.

a) Refuerzos educativos (algunos datos de referencia):

- Curso 2000-2001: 65 proyectos de refuerzo en los centros públicos, con dedicación de 31,5 profesores/as.
- Curso 2003-2004: 104 proyectos en otros tantos centros, con una dedicación total de profesorado (calculado en horas) de 1.421 horas.
- Curso 2005-2006: Módulos de refuerzo correspondientes a 68 dedicaciones completas, en un total de 112 centros concertados...

- b) Programas de intervención educativa específica**, en respuesta a demandas de los centros en función de una problemática de gran retraso escolar o inadaptación al medio escolar:

**Tabla 3.5.1. Programas de intervención educativa específica.
Curso 2003-2004 y 2005-2006**

	Curso 2003-2004		Curso 2005-2006	
	Centros	Profesorado	Centros	Profesorado
Álava	8	11	11	16
Bizkaia	53	54,5	28	56
Gipuzkoa	28	24	33	25,5
CAPV	89	89,5	72	97,5

Fuente: Departamento de Educación, Universidades e Investigación. Expedientes de seguimiento del Ararteko.

A partir del curso 2006-2007, el departamento unificó las dos vías en una única convocatoria de proyectos (tanto para centros públicos como privados concertados), dirigida a lograr una mayor equidad en la asignación de recursos para aquellos centros con mayor proporción de alumnado (en 1º y 2º de ESO) que, según la convocatoria:

- Se encontraba en situación de grave retraso escolar, principalmente en áreas instrumentales y asociado a situaciones sociales desfavorecidas.
- Presentaba una inadaptación al medio escolar, frecuentemente acompañado de retraso en el aprendizaje.

Así, el baremo utilizado para la valoración de los proyectos, tenía en cuenta, por ejemplo, el nivel de fracaso escolar (% de alumnado no promocionado y no titulado en la ESO), o el grado de escolarización de alumnado en situación desfavorecida (% de becarios).

Éstos son los datos de resolución de la convocatoria de ese curso y del siguiente:

**Tabla 3.5.2. Proyectos de intervención educativa específica.
Comparativa curso 2006-2007 y 2007-2008**

TIPOLOGÍA DE LOS CENTROS	CURSO 2006-2007		CURSO 2007-2008		
	Nº de centros que reciben asignación	Nº de profesores/as asignado	Nº de centros que reciben asignación	Nº de profesores/as asignado	% aumento en el nº de profesores
Centros públicos	96	102	94	110	7,8
Centros privados concertados	117	71,5	124	80	11,8
TOTAL	213	173,5	218	190	9,5

NÚMERO DE PROFESORES/AS ASIGNADO EN CADA TERRITORIO

TERRITORIO	ÁLAVA	BIZKAIA	GIPUZKOA
Centros públicos	18	64	28
Centros privados concertados	13	41,5	25,5
TOTAL	31	105,5	53,5

Fuente: Departamento de Educación, Universidades e Investigación / Expedientes de seguimiento del Ararteko.

- c) Respecto a los **proyectos globales de intervención**, que suponen la implicación de todo el centro educativo (profesorado, familias, entorno social...) se concretan, en general, en las "Comunidades de Aprendizaje":

El número de centros en el proyecto Comunidades de Aprendizaje en el curso 2007-2008 era de 19: 1 en Álava (Educación Primaria): 14 en Bizkaia (12 de Educación Primaria y 2 de Educación Secundaria); y 4 en Gipuzkoa (los 4 de Educación Primaria).

Como señalaba el propio Departamento, no todos los centros son de medio desfavorecido pero en todos se dan situaciones de desigualdad social, y 18 de los 19 centros son públicos.

Entre los resultados puestos de manifiesto por las evaluaciones señala, por ejemplo, la mejora de los resultados académicos, la reducción del absentismo, la mejora de la convivencia, la alta satisfacción de todos los integrantes de la comunidad educativa... De acuerdo con los buenos resultados, el Departamento, en su respuesta de 2008, señaló que se estaba elaborando un plan para la consolidación y extensión de este proyecto, con especial atención en los centros "guetizados".

La última información recibida sobre este tema es bastante reciente: (febrero de 2010), en respuesta a nuestro expediente 38/2009/09O. También en este caso se centra en las acciones de discriminación positiva hacia el alumnado desfavorecido socialmente (es decir, en nuestra segunda recomendación) y se concreta en cinco vías o proyectos utilizados para ello. Las resumiremos aquí.

1) Proyectos de Intervención Educativa Específica

En los cursos 2008-2009 y 2009-2010 se han realizado nuevas convocatorias a centros de Educación Secundaria que pongan en marcha o continúen los Proyectos de Intervención Educativa Específica, con los siguientes objetivos:

- a) Ofrecer al alumnado en situación de desventaja social una respuesta educativa adecuada y de calidad que le facilite alcanzar los objetivos de la enseñanza obligatoria en el entorno escolar ordinario.
- b) Facilitar al alumnado en situación de inadaptación escolar procesos de readaptación que le posibiliten encontrar en el sistema educativo una respuesta adecuada a sus necesidades.

En principio, el programa va dirigido al alumnado de 13 o 14 años, matriculado en 1º o 2º curso de la Educación Secundaria Obligatoria que se encuentre en situación de grave retraso escolar (principalmente en áreas instrumentales y asociado a situaciones socialmente desfavorecidas) o que presente una inadaptación al medio escolar, frecuentemente acompañada de retraso en el aprendizaje.

En el curso 2009-2010, excepcionalmente, podría ser incluido también alumnado de 15 años, con los mismos requisitos ya señalados, siempre que el equipo docente estimase que no estaba en condiciones de promocionar a 3º de la ESO, ni de iniciar un Programa de Cualificación Profesional Inicial o de Diversificación Curricular.

Cada convocatoria dispuso de sus propios baremos (Nivel de fracaso escolar / Ratio de alumnado en 1º y 2º de ESO / Valoración del proyecto / Datos sobre alumnado becario, en la convocatoria del último curso) y supuso la intervención de diferentes servicios (Berritzegune zonal, Inspección Educativa...).

Resueltas las convocatorias, la asignación de recursos fue la siguiente:

**Tabla 3.5.3. Proyectos de intervención educativa específica.
Asignaciones, cursos 2008-2009 y 2009-2010**

TERRITORIO	CURSO 2008-2009				CURSO 2009-2010			
	Nº centros		Nº profesores/as		Nº centros		Nº profesores/as	
	Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada
ÁLAVA	13	19	18,5	13	13	19	18,5	13
GIPUZKOA	33	44	29	25,5	33	44	29,9	26
BIZKAIA	50	56	64	43	53	55	68	43
TOTAL	96	119	111,5	81,5	99	118	116	82

Fuente: Departamento de Educación, Universidades e Investigación / Expediente de seguimiento 38/2009/090.

2) *Proyectos globales de intervención*

En los que está implicado todo el centro educativo (profesorado, familias, entorno social...), y que se concretan en el Proyecto Comunidades de Aprendizaje.

**Tabla 3.5.4. Proyectos de comunidades de aprendizaje.
Cursos 2008-2009 y 2009-2010**

TERRITORIO	CURSO 2008-2009				CURSO 2009-2010			
	Nº centros				Nº centros			
	CEP	IES	CEPA	TOTAL	CEP	IES	CEPA	TOTAL
ÁLAVA	2	1	1	4	2	1	1	4
GIPUZKOA	6	–	1	7	7	–	1	8
BIZKAIA	15	2	–	17	16	3	–	19
TOTAL	23	3	2	28	25	4	2	31

Fuente: Departamento de Educación, Universidades e Investigación / Expediente de seguimiento 38/2009/09O.

A todos los centros se les concedió la liberación de medio profesor o profesora para la coordinación del proyecto. (Recuérdese que en el curso 2007-2008 eran sólo 19 centros.)

3) *Proyecto para la implantación del Programa de acompañamiento escolar (PROA)*

La finalidad de este Programa de acompañamiento escolar es mejorar los índices de éxito escolar, desarrollando para ello actuaciones como facilitar al alumnado (sobre todo a aquél que no goza de entorno físico ni estímulos adecuados) un acompañamiento y unos medios para dedicar un tiempo complementario a hacer frente a su retraso escolar o prevenirlo, mejorar el desarrollo de las competencias básicas (en particular las tareas asociadas a la lectura, las materias instrumentales, la organización del trabajo y la adquisición de hábitos de estudio), mejorar las expectativas que tiene el alumnado sobre sus propias capacidades, mejorar la relación recíproca entre las familias y el centro...

Va dirigido al alumnado de 5º y 6º de Educación Primaria y 1º y 2º de Educación Secundaria Obligatoria y tiene prioridad el alumnado con dificultades o retraso escolar relacionado con su situación de desventaja social, prioridad que se contempla en el baremo aplicado para la valoración de los proyectos.

Los resultados de las convocatorias se resumen en la siguiente tabla:

Tabla 3.5.5. Implantación del programa de acompañamiento escolar (PROA), cursos 2008-2009 y 2009-2010

TERRITORIO	CURSO 2008-2009				CURSO 2009-2010			
	CEP		IES		CEP		IES	
	Nº centros	Nº grupos	Nº centros	Nº grupos	Nº centros	Nº grupos	Nº centros	Nº grupos
ÁLAVA	6	14	4	14	11	23	6	23
GIPUZKOA	7	12	6	21	12	18	11	32
BIZKAIA	12	37	15	50	27	66	25	84
TOTAL	25	63	25	85	50	107	42	139

Fuente: Departamento de Educación, Universidades e Investigación / Expediente de seguimiento 38/2009/090.

4) Proyectos de Diversificación Curricular

Los programas de Diversificación Curricular están orientados a la consecución del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria. Para ello, el alumnado de estos grupos dedicará, al menos, 18 horas al conjunto de los ámbitos lingüístico-social y científico-tecnológico en los que se incluirán las áreas que el centro determine. El resto de las áreas las cursará bien en grupos ordinarios (en cualquier caso un mínimo de 3 áreas) o en grupos específicos.

Exige una serie de requisitos (por ejemplo, haber repetido determinados cursos o que los padres o tutores hayan sido previamente informados) y aplica un baremo específico.

Los resultados de las convocatorias más recientes se resumen en la tabla siguiente:

Tabla 3.5.6. Proyectos de diversificación curricular. Asignaciones, cursos 2008-2009 y 2009-2010

PROYECTO DIVERSIFICACIÓN CURRICULAR ASIGNACIONES								
TERRITORIO	Curso 2008-2009				Curso 2009-2010			
	Nº centros		Nº grupos		Nº centros		Nº grupos	
	Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada
ÁLAVA	12	10	23	12	12	11	23	12
GIPUZKOA	30	25	44	26	30	23	42	24
BIZKAIA	54	35	83	42	55	36	80	43
TOTAL	96	70	150	80	97	70	145	79

Fuente: Departamento de Educación, Universidades e Investigación / Expediente de seguimiento 38/2009/090.

5) Programas complementarios de escolarización

Estos programas se desarrollan fuera del contexto escolar ordinario. Son programas individuales (aplicables una vez se hayan agotado otras medidas dentro del centro) y temporales (finalizan al acabar el curso escolar y deben ser solicitados nuevamente si se desea continuar el curso siguiente).

Van dirigidos al alumnado menor de 16 años y mayor de 14, con graves problemas de adaptación escolar y para el que no han sido suficientes otras medidas de atención en el propio centro escolar. Existe un plan de seguimiento para cada caso en el que intervienen diferentes profesionales y servicios, de acuerdo con lo regulado en la Orden de 7 de mayo de 2002.

En este caso no disponemos de datos sobre la extensión de estos programas.

Luces y sombras en la respuesta institucional

Como hemos podido ver en los epígrafes anteriores, disponemos, gracias al seguimiento, de algunas series de datos sobre la atención o respuesta a las necesidades educativas de la población socialmente desfavorecida.

Prácticamente todos los datos disponibles se refieren a una de las líneas de actuación propuesta en nuestras recomendaciones: la aplicación de medidas de discriminación positiva, en la asignación de recursos, a aquellos centros que atienden en mayor grado a este tipo de alumnado (recomendación segunda).

En este sentido, los datos, en general, muestran una atención creciente o un aumento de recursos curso a curso.

Más difícil resulta saber cuál es el efecto logrado con tales recursos (es decir, su incidencia, por ejemplo, en la mejora de los resultados escolares), si son suficientes o insuficientes para corregir desigualdades injustas, o si llegan o no a todos los grupos de tales características.

También sobre la escolarización temprana (de 0 a 3 años) hemos contado, en ocasiones, con abundantes datos. Por ejemplo, la distribución de unidades pertenecientes a Haurreskolak, municipio a municipio. No resulta fácil, con dichos datos, saber qué criterios se han ido aplicando en la configuración del mapa escolar para estas edades. No parece que el criterio de dar prioridad a la educación temprana del alumnado desfavorecido haya primado sobre otros.

En todo caso, la progresiva extensión de estos recursos ha hecho que vayan llegando a casi todos los lugares y, con ello, vayan alcanzando también a la población más desfavorecida.

Sobre las otras recomendaciones o propuestas de mejora, la información obtenida del Departamento ha sido escasa o más bien nula. Especialmente importante (y complicado) nos parece la aplicación de nuestra tercera recomendación: la adopción de medidas que garan-

ticen una distribución más equilibrada del alumnado con necesidades educativas específicas y eviten situaciones que pueden considerarse como auténticos “guetos escolares”.

La experiencia de otros países muestra la trascendencia de esta cuestión y sus importantes consecuencias en el plano social. Incluso entre nosotros disponemos ya de un estudio impulsado por el Síndic de Greuges de Catalunya (institución similar al Ararteko) en el que se analiza la discriminación escolar en los centros de dicha Comunidad y sus consecuencias para la cohesión social.

Se trata, pues, de una cuestión esencial, en la que se entrecruzan diferentes intereses y posicionamientos, y sobre la que creemos que la Administración educativa no ha adoptado todavía las medidas necesarias en aras de una mayor equidad y cohesión social.

La visión de las quejas

No es frecuente recibir quejas individuales sobre la atención educativa ofrecida a alumnos o alumnas de sectores especialmente desfavorecidos.

Sí suele ser, sin embargo, motivo de preocupación, queja o demanda, por parte de determinados profesionales u órganos de participación de determinados centros, o bien de equipos directivos, asociaciones e incluso de servicios sociales.

Hablamos de “motivos de preocupación, queja o demanda” porque, con frecuencia, las cuestiones se plantean de forma directa, en reuniones o visitas a determinados recursos, o bien de forma escrita (sirva de ejemplo, la queja presentada por la asociación de directores de centros públicos SAREAN en 2008) pero no referidas a casos individuales sino cuestionando elementos básicos o condicionantes del sistema educativo, especialmente los relacionados con los criterios de matriculación y distribución del alumnado, la excesiva concentración de alumnado socialmente desfavorecido en determinados centros frente a otros, asignaciones de recursos que consideran poco equitativas o compensatorias de dichas situaciones de desigualdad... Cuestiones, todas ellas, que afectan a la equidad del sistema, a su capacidad de transformación de las desigualdades sociales.

En alguna ocasión, la queja, por ejemplo, de un centro, se refiere a la aplicación concreta de un determinado programa de los ya reseñados en el propio centro (queja presentada en 2009 por recorte en la financiación del programa PROA, de apoyo y refuerzo a institutos que escolarizan una proporción importante de alumnado de ESO en condiciones de desventaja educativa).

Elementos más destacables y recomendaciones

Como ya se ha apuntado en las páginas anteriores, durante estos años se han ido aplicando medidas y programas que buscan la compensación de las desigualdades y se ha avanzado notablemente en la escolarización temprana en el tramo 0-3 años. Los propios

datos aquí ofrecidos muestran cierta discriminación positiva, en la asignación de recursos, a aquellos centros que llevan a cabo determinados programas o atienden alumnado especialmente desfavorecido.

La asignatura pendiente, en nuestra opinión, se encuentra en la adopción de medidas eficaces que sirvan para evitar la segregación, superar el riesgo de creación de guetos escolares, lograr que en los centros de nuestra Comunidad se dé una distribución más equilibrada del alumnado con necesidades educativas especiales o específicas, del alumnado socialmente desfavorecido.

A falta de una investigación específica sobre esta realidad en nuestra Comunidad (al estilo de la llevada a cabo por el Síndic de Greuges para el caso de Cataluña), los datos disponibles apuntan a que los problemas que destacamos hace una década (insuficiente consideración del desfavorecimiento social; grandes diferencias entre centros y redes escolares en la atención a este alumnado; existencia de centros con escasa capacidad de respuesta y resultados escolares poco satisfactorios...) se mantienen e incluso puede que alguno de ellos se haya agudizado. Con las graves consecuencias que ello puede tener para la cohesión social.

Se trata de evitar –con las medidas que en cada caso se consideran más adecuadas– que los riesgos y las situaciones de segregación escolar se consoliden; lograr que las desigualdades entre los centros sean menores, que la diversidad del alumnado esté presente en todos ellos... Ello exige, seguramente, no solo medidas administrativas, sino también cambios en la consideración social de la diversidad, como algo positivo y enriquecedor.

En cuanto a las propuestas de mejora más concretas y aplicables a este sector, de las recomendaciones que efectuamos en el capítulo 5 de este informe, destacaríamos aquí las siguientes:

- Evitar las situaciones discriminatorias o que favorezcan la exclusión, adoptando las medidas más adecuadas para ello (Recomendación nº 28).
- Reforzar aún más las políticas compensatorias y las medidas de discriminación positiva hacia aquellos centros con mayores dificultades (Recomendación nº 29).
- Mejorar la detección y favorecer la intervención temprana en situaciones de especial necesidad (Recomendación nº 30).
- Favorecer la colaboración con las familias y el mundo asociativo (Recomendación nº 31).
- Evaluar los planes, los programas actualmente existentes, los recursos destinados a la mejora de este sector (Recomendación nº 32).
- Efectuar un seguimiento de los resultados escolares que se están logrando (Recomendación nº 33).
- Favorecer la diversidad, no sólo del alumnado, sino también en los equipos de profesionales de los centros (Recomendación nº 34).

3.6. Alumnado gitano

Caracterización del sector

Al margen de la población de paso o temporera (cuya situación fue objeto de un informe específico del Ararteko, *Situación de la población temporera en Álava*, y también se aborda de forma específica en el siguiente subcapítulo de este mismo informe), nuestro sistema educativo escolariza a un número de alumnos y alumnas del pueblo gitano difícil de determinar y sobre el que se manejan diferentes estimaciones.

Así, durante años, se ha barajado la cifra de unos 2.700, pero las últimas estimaciones sobre población gitana menor de edad o en edades de escolarización obligatoria superan con mucho esa cifra (sirvan como ejemplo, la estimación de la Fundación Secretariado General Gitano en su estudio *Población gitana y empleo. Un estudio comparado*, 2005; o la utilizada para el reciente estudio *Hacia la equidad en salud*, de 2009, que calcula en 4.258 la población gitana menor de 15 años en la CAPV). En todo caso, conviene hacer notar que en estos datos no se suele contemplar una realidad relativamente novedosa: la presencia creciente entre nosotros de inmigrantes procedentes de Europa del Este (por ejemplo, de Rumania) entre los cuales una parte es también de etnia gitana.

Buena parte del alumnado gitano se concentra en una serie de centros de determinadas características: especialmente en unos 15 centros en Bizkaia, unos 4 en Gipuzkoa y 3 en Álava.

Nuestro informe extraordinario sobre *La respuesta a las necesidades educativas especiales en la CAPV*, de 2001, utilizó como una de las vías de análisis y de reflexión, precisamente, las diferencias en resultados escolares (tasas de éxito-fracaso escolar; repetición de curso; retraso acumulado...) entre aquellos centros que escolarizaban mayoritariamente población socialmente desfavorecida y el conjunto de centros escolares de nuestra Comunidad, observando grandes diferencias, como ya se ha señalado en el apartado anterior.

Posteriormente, en el seguimiento efectuado por el Ararteko sobre la aplicación de las recomendaciones efectuadas en aquel informe, el Departamento de Educación, en sus respuestas diferenció varios sectores de la población escolar con necesidades educativas específicas y, entre ellos, el de la población gitana, señalando al menos las líneas de actuación o actuaciones previstas o impulsadas para mejorar su situación.

Así pues, en este apartado del informe –que viene a ser complementario de otros– analizaremos la respuesta a las necesidades educativas específicas de la población de origen gitano en edad de escolarización.

Tomaremos en cuenta para ello, no sólo nuestros seguimientos anuales y peticiones de información al Departamento de Educación, sino la relación mantenida con las diferentes asociaciones del pueblo gitano y los diferentes instrumentos de evaluación o de planifi-

cación que se han generado en nuestra Comunidad durante los últimos años, así como algunos estudios recientes, publicados y no publicados. Así, por ejemplo:

- El Primer Plan Vasco para la Promoción Integral y participación Social del Pueblo Gitano.
- El Informe de evaluación sobre dicho Plan (de 2008).
- El II Plan para el período 2008-2011, aún vigente.
- El Documento Base para la elaboración de un programa de mejora de la escolarización del alumnado gitano en la CAPV (en su versión IX, de 2008).
- La investigación realizada en 2005-2006 sobre “La situación del Pueblo Gitano en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Informe diagnóstico”, en su versión de 370 páginas, de noviembre de 2006, aún sin publicar.
- *La Evaluación de la Normalización Educativa del Alumnado Gitano en Educación Primaria*, publicada por la Fundación Secretariado General Gitano en 2002.
- Las últimas Órdenes y Resoluciones del Departamento de Educación de concesión de ayudas a Entidades sin ánimo de lucro para actividades educativas dirigidas al alumnado gitano en el ámbito escolar...

En cualquier caso, conviene señalar que se trata de un seguimiento especialmente complicado.

Los antecedentes

La primera respuesta del Departamento de Educación del Gobierno Vasco a nuestra petición de información específica sobre este tema hacía referencia a diferentes iniciativas, como el Protocolo contra el absentismo, establecido en Bizkaia en coordinación con los servicios sociales; los convenios de colaboración con entidades como Iniciativa Gitana y Kale Dor Kayiko; o la creación de una comisión de trabajo para reelaborar un nuevo Plan de escolarización de alumnado gitano.

En nuestra petición de información complementaria, solicitamos únicamente alguna concreción sobre esas iniciativas y los datos disponibles de distribución de este alumnado (por territorios, redes...). De todo ello (datos e informaciones correspondientes al curso 2001-2002) dimos cuenta en el informe de aquel año (cfr. Informe ordinario 2003).

Por otra parte, en el Informe del año 2005 recogimos los últimos datos disponibles, correspondientes al curso 2003-2004:

	ÁLAVA	BIZKAIA	GIPUZKOA	TOTAL	%
Alumnado de E. Primaria. Centros públicos	314	1.200	273	1.787	70
Alumnado de E. Secundaria. Centros públicos	73	300	113	486	19
Alumnado de centros concertados	40	130	117	287	11
TOTAL	427	1.630	503	2.560	100

En cuanto a los centros que ese curso contaban con alumnado del pueblo gitano, los datos entonces ofrecidos hacían referencia a 199 centros, pero con proporciones de este alumnado muy diferentes entre unos centros y otros.

Los datos mostraban con claridad que la escolarización del alumnado gitano:

- Se efectuaba fundamentalmente en centros públicos (89% del alumnado total).
- Disminuía radicalmente en la Educación Secundaria.
- Se concentraba especialmente en unos pocos centros (15 en Bizkaia, 4 en Gipuzkoa y 3 en Álava).

En posteriores respuestas, el Departamento ha insistido en que lo más preocupante no es la ubicación de este alumnado sino sus bajos índices de éxito escolar, y en que sus esfuerzos se han centrado en la detección de las dificultades existentes para lograr el éxito escolar y el establecimiento de vías para superar dichas dificultades.

Así, por ejemplo, en las respuestas del año 2006 se refería a algunas medidas tomadas para mejorar la escolarización del alumnado gitano, como la elaboración de un documento base para la elaboración de un Plan de mejora de la escolarización del alumnado gitano, o los cursos de formación del profesorado sobre pueblo gitano y educación en los tres territorios, los seminarios de trabajo de profesorado con alumnado gitano en Bizkaia, sesiones de trabajo con profesorado presentando un CD con materiales interactivos sobre cultura gitana, etc.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, en nuestras últimas peticiones de información al Departamento, como complemento de los datos de distribución del alumnado, le hemos venido planteando concretamente:

- Si existen datos actualizados sobre los resultados escolares de este alumnado: tasas de aprobados al finalizar la etapa Primaria, tasas de repetición, tasas de obtención de graduados escolares, tasas de abandono antes de los 16 años o de finalización de la ESO...
- Qué programas o apoyos se están destinando a mejorar la respuesta a las necesidades específicas de este sector de la población y cuál está siendo su incidencia en la mejora de los resultados escolares.

Conocer los resultados escolares, conocer incluso la incidencia real de los diferentes programas o actuaciones de apoyo, nos parece fundamental para poder valorar tanto los avances logrados como los retos pendientes.

Esta vía de seguimiento, sin embargo, ha sido prácticamente imposible, por la resistencia del Departamento a ofrecer o recabar la información correspondiente. Así, las respuestas a nuestros expedientes de seguimiento nunca ofrecen datos sobre resultados escolares y se suelen centrar en informaciones cualitativas sobre los diferentes programas en curso, proyectos, iniciativas... Por ejemplo, sobre:

- Los programas de prevención del absentismo.
- La comisión, integrada por personas de diferentes servicios, que ha funcionado durante al menos tres cursos y realizó una primera propuesta de Plan para la mejora de la escolarización del alumnado gitano.
- El hecho de que, para desarrollar esa labor y otras enmarcadas en el Plan Vasco para la Promoción Integral y Participación Social del Pueblo Gitano se cuente con una persona responsable de estas actuaciones en la CAPV, o un equipo de colaboradoras en Bizkaia y Álava, con funciones muy variadas (intervenciones en los centros, propuestas formativas, elaboración de materiales...).
- El impulso de proyectos como las Comunidades de Aprendizaje o los Proyectos de Acompañamiento y Refuerzo Escolar.
- Las subvenciones a proyectos de entidades y/o asociaciones gitanas para que colaboren con los centros escolares. (Sobre esta línea de actuación en 2007, el departamento adelantó la intención de ir ampliando paulatinamente el campo de actuación para pasar de los 840 escolares en ese año hasta alcanzar el conjunto de la población escolar gitana en la Comunidad Autónoma del País Vasco, que estimaba aproximadamente en unos 2.700. En todo caso, los datos de las dos últimas convocatorias de ayudas a las entidades muestran una reducción considerable de la cantidad destinada a estos programas –484.321,60 euros para el ejercicio 2010 frente a 729.400 euros durante el año 2009– y también en el número de entidades o programas subvencionados –solamente tres entidades de acuerdo con la Resolución de 2010: Gao Lacho Drom en Álava; Kale dor Kayiko en Bizkaia y Gipuzkoa; Iniciativa Gitana en Bizkaia–.)

La falta de datos cuantitativos sobre la escolarización de este alumnado (sobre su distribución por centros o sobre sus tasas de éxito escolar) se justifica argumentando que no es posible disponer de tales datos puesto que la condición de alumnado gitano no consta en ninguna base de datos. En este sentido, incluso, en alguna respuesta se considera que *“una actuación contraria conculcaría derechos esenciales de las personas afectadas”*. Curiosamente, sí se disponía de estos datos en cursos anteriores e incluso en ese mismo escrito, el propio Departamento aporta datos o estimaciones cuando le parece convenient-

te (por ejemplo, para indicar a qué parte del alumnado gitano llega la atención de las entidades subvencionadas: 500 alumnos y alumnas de los niveles de Infantil y Primaria, en 15 centros; unos 340 de Educación Secundaria, escolarizados en 42 centros).

Lo que a veces se recoge es la valoración de las asociaciones. Por ejemplo, valoraciones positivas en relación a la escolarización (cada vez más regular y prolongada), a la incorporación a la Secundaria (lenta pero progresiva)... Pero se reconoce la necesidad de mejorar: *“A pesar de las medidas que se han puesto en marcha, somos conscientes de que todavía los resultados no son deseables y de que tenemos que seguir trabajando por el éxito escolar del alumnado gitano, por el impulso del euskera en esa comunidad, por la implicación de las familias y del profesorado en proyectos de acción positiva interculturales. Todo este trabajo pensamos encauzarlo a través del Plan de Mejora de la Escolarización del Alumnado Gitano...”*

Esta necesidad de mejora queda reflejada, por ejemplo, en los siguientes términos en la propia introducción de la Orden de 11 de noviembre de 2009, de la Consejera de Educación, Universidades e Investigación por la que se convoca a entidades sin ánimo de lucro para el desarrollo de actividades educativas dirigidas al alumnado gitano:

“El Sistema Educativo ha de tener las estrategias y recursos necesarios para que el alumnado gitano esté en las mismas condiciones que el no gitano para lograr el éxito escolar. (...)

La mera escolarización de los niños y niñas en unas determinadas edades no garantiza su igualdad ante el hecho educativo.

A pesar de los grandes avances habidos estos últimos años en su escolarización, su éxito escolar no está al mismo nivel del de la mayoría del alumnado de nuestra comunidad.

Las posibilidades de ‘éxito’ escolar están frenadas por la existencia de barreras o discriminaciones sociales, como reconoce el Plan Vasco para la Promoción Integral y Participación Social del Pueblo Gitano...”

Sobre algunas de estas cuestiones, al margen de las respuestas del Departamento, hemos ido conociendo también algunas realidades tanto de mejora como preocupantes. Porque, a falta de datos globales actualizados, sí contamos con acercamientos parciales a esta realidad e incluso con estudios e informes referidos a la CAPV, o bien de carácter más general pero que incluyen en sus muestras centros educativos o familias gitanas de nuestra Comunidad. De hecho, el propio Ararteko ha tenido conocimiento de datos recientes sobre absentismo, sobre éxito y fracaso escolar, o sobre la consideración del pueblo gitano en materiales curriculares que apuntan realidades preocupantes. Podemos señalar, a título de ejemplo:

- La realidad de escolarización de la población temporera de Álava, analizada por el Ararteko y reflejada en el próximo apartado de este mismo informe.
- Diferentes estudios sobre la normalización educativa de la población gitana hechos públicos por la Fundación Secretariado General Gitano, que analizan cuestiones

claves como la escolarización, las rutinas escolares, los hábitos de estudios, el nivel académico alcanzado, la interacción social en el contexto educativo y la interculturalidad vivida en el centro escolar.

- Los datos que ha venido recogiendo la asociación Kale dor Kayiko que, año tras año, viene motivando y premiando la escolarización y los buenos resultados en actos públicos que deben ser valorados como un ejemplo de buena práctica.
- Un reciente trabajo promovido por esta misma asociación sobre *“El pueblo gitano en los materiales curriculares”*.
- El informe diagnóstico sobre *“La situación del Pueblo Gitano en la CAPV”*, en su capítulo 3, dedicado a la educación...

Todos los datos apuntan a que este sector de la población es, precisamente, uno de los que mayores dificultades encuentran para lograr la inclusión y el éxito escolar, y, por tanto, debe ser objeto de una atención específica.

Recientemente el propio Ararteko hizo público un informe extraordinario sobre la transmisión de valores a menores que muestra una vez más esta dura realidad: la población gitana escolarizada se encuentra todavía con un grado de rechazo notable por parte de sus compañeros y compañeras: de hecho, según los datos del informe, es el sector de la población escolar que sufre un mayor grado de rechazo.

Los problemas fundamentales

En los anteriores apartados dedicados a las necesidades educativas especiales y específicas ya se han señalado los 10 problemas fundamentales destacados por el Ararteko. No insistiremos, pues, sobre ellos, aunque muchos, si no todos, son plenamente aplicables a esta realidad.

Preferimos aquí rescatar y aprovechar la información que sobre esta cuestión se recogió en el *“Documento Base para la elaboración de un programa de mejora de la escolarización del alumnado gitano en la CAPV”*, utilizando para ello y resumiendo la versión IX de dicho documento y especialmente sus apartados 2 (*“Situación actual de la escolarización”*) y 3 (*“Barreras que es preciso superar”*). Tiene la ventaja de ser un documento todavía reciente (2008), poco conocido, y elaborado con las aportaciones del propio sector.

“– SITUACIÓN ACTUAL DE LA ESCOLARIZACIÓN

Al describir la situación actual del alumnado gitano nos encontramos con avances habidos en estos últimos años pero todavía con muchas dificultades.

Entre los avances podemos destacar que:

- Se ha alcanzado casi la plena escolarización en una gran franja de la escolarización obligatoria, siendo los índices de escolarización en Educación Infantil y Primaria, bastante altos e incorporándose poco a poco a la Educación Secundaria.
- Empieza a haber alumnos y alumnas que acaban la Secundaria con el Graduado y algunos siguen estudios postobligatorios. Aunque todavía no suponen un porcentaje alto van aumentando cada año y sirven de modelo para el resto.
- Las familias gitanas están cada vez más interesadas en la educación académica de sus hijos e hijas y se produce un acercamiento entre la escuela y las familias, así como una mayor implicación de éstas en el proceso educativo. En este proceso las familias gitanas y también sus Asociaciones están siendo un agente imprescindible en la mejora de la escolarización del alumnado gitano.
- En bastantes centros, el profesorado, a partir de la formación y reflexión sobre la escolarización del alumnado gitano, sobre la inclusión... se está planteando la necesidad de que este alumnado alcance el éxito escolar y de trabajar la relación con las familias conscientes de la necesidad de actuar conjuntamente. A veces es todo el centro, y en otras ocasiones, las más frecuentes, sólo algunos profesores o profesoras.

Y entre las dificultades las más graves son:

- Se da un bajo porcentaje de alumnado que supera con éxito las diferentes etapas educativas y existe escasa presencia de alumnado gitano en cursos superiores (2º ciclo de ESO, Bachiller, Ciclos Formativos...).
- Aunque la escolarización es cada vez más regular y prolongada, ésta se produce en centros que dificultan la integración real en el sistema educativo y en la sociedad en general: modelos que no garantizan la euskaldunización, centros con malos resultados académicos, espacios segregados en Secundaria...
- Las relaciones positivas que se producen en los Centros Educativos entre gitanos y no gitanos no trascienden fuera de él. Los vínculos personales que se establecen en el aula, en el patio, en el comedor... no se trasladan a la vida que los niños y niñas, así como los adolescentes, tienen fuera del centro escolar. Conviven en la escuela o el Instituto pero fuera de ellos, en general, mantienen pocas relaciones.
- La incorporación del alumnado gitano a los centros de Secundaria ha generado miedos y rechazos por ambas partes cuando la Educación Secundaria se encuentra en centros diferentes al de Primaria. Asimismo, hasta ahora las familias, el profesorado y el resto del alumnado no gitano de los Institutos mantienen prejuicios y desconfianza ante los adolescentes gitanos que poco a poco van incorporándose a estos centros.
- En la Educación Secundaria sigue habiendo una alta incidencia de la asistencia irregular y absentismo escolar.
- El nivel académico de las personas adultas gitanas es muy bajo, lo que unido a la poca oferta de procesos de formación con posibilidades reales de inserción laboral provoca poca participación en centros de Educación de Personas Adultas y poca

valoración de las oportunidades que brinda la preparación académica. Esto trae como consecuencia la dificultad de aportar la ayuda familiar en el proceso de escolarización de los hijos e hijas.

– BARRERAS QUE ES PRECISO SUPERAR

En general, el desconocimiento y falta de reflexión sobre las dinámicas que dificultan el progreso del alumnado gitano suelen llevar a atribuir las causas de las dificultades descritas anteriormente a factores individuales o familiares, como puede ser una falta de motivación o interés o déficits diversos. Se da por supuesto que son problemas de ellos y ellas y de sus familias, ya que teóricamente tienen las mismas oportunidades que el resto de la población. Sin embargo esta situación es producto de la interacción de las personas gitanas con el entorno, con el resto de la población, con las instituciones... y viceversa. En estas interacciones se han ido creando barreras en distintos ámbitos y en concreto en el educativo, barreras que dificultan el éxito escolar. Debemos conocer y reconocer las barreras con las que se puede encontrar esta población para plantearnos las claves que posibiliten la transformación de la situación y su superación. Entre las barreras a las que nos estamos refiriendo mencionaremos las siguientes:

- 1. Barreras para el aprendizaje y la convivencia.*
- 2. Barreras relacionadas con la diferencia cultural.*
- 3. Barreras relacionadas con la relación familia-escuela.*
- 4. Barreras relacionadas con los recursos.*

1. Barreras para el aprendizaje y la convivencia

- Las bajas expectativas que hasta hoy ha tenido el sistema escolar con respecto a las posibilidades o interés en el aprendizaje del alumnado gitano.*
- La percepción que se ha tenido del alumnado gitano desde el déficit y no desde sus competencias.*
- La excesiva adaptación del currículo al contexto social, familiar... al hacer planteamientos educativos para el alumnado gitano, ha llevado a desarrollar un currículo de mínimos en vez de uno de máximos que ayude a superar la situación actual.*
- El no tener en cuenta que todas las interacciones que se producen dentro del aula generan aprendizaje.*
- El no planificar la acogida en el caso de que se produzca asistencia irregular o absentismo prolongado.*
- Las bajas expectativas hacia la escuela por parte de las familias por falta de resultados, modelos de éxito, información de aprendizajes necesarios en la sociedad actual...*
- La ausencia de recursos académicos por parte de las familias en el hogar como pueden ser enciclopedias o libros.*
- La no realización de seguimiento del paso de la Primaria a Secundaria y durante la Secundaria.*

2. Barreras relacionadas con la diferencia cultural

- *La incomprensión mutua de valores, costumbres y dinámicas.*
- *La generalización de comportamientos negativos de determinadas personas a toda la población gitana.*
- *La percepción de que la presencia de alumnado gitano va unida a una bajada de la calidad de la enseñanza y un aumento de la conflictividad.*
- *La falta de presencia en el Centro escolar de la historia, lengua y cultura gitana.*
- *La falta en la vida escolar de personas gitanas adultas.*

3. Barreras relacionadas con la relación familia escuela

- *La mediatización que se produce en la relación del centro escolar con las familias por el lenguaje escrito.*
- *La consideración de que las familias tienen poco que aportar en el proceso educativo de sus hijos e hijas.*
- *El desconocimiento del contexto escolar por parte de las familias gitanas y la falta de canales diversos y adecuados para hacerles llegar la información.*
- *La no existencia de presencia de personas adultas gitanas en las diferentes instancias de formación y de participación de los centros, en el caso de que existan, y casi nula relación entre las escuelas y las familias gitanas.*

4. Barreras relacionadas con los recursos

- *La falta de oportunidades para desarrollar aprendizajes académicos e instrumentales fuera de la escuela, en el entorno cotidiano de las familias gitanas.*
- *Los pocos recursos académicos para apoyar los estudios de sus hijos e hijas por parte de las familias gitanas.*
- *El desconocimiento por parte de centros o de familias de los esfuerzos que realizan las instituciones para la puesta en marcha de programas y actuaciones para mejorar la escolarización del alumnado gitano.*
- *La falta de coordinación y de optimización de los recursos existentes.”*

Las propuestas de mejora

También aquí podríamos hacer referencia a las 21 recomendaciones efectuadas en nuestro informe sobre necesidades educativas especiales, que ya han sido recordadas en los apartados anteriores de este informe.

Pero preferimos seguir aprovechando el Documento-Base utilizado en el epígrafe anterior, ya que, en su capítulo 5, marca siete objetivos que considera claves para la mejora de la escolarización del alumnado gitano en nuestra Comunidad.

El Documento, sobre cada uno de esos 7 objetivos, ofrece una justificación razonada y propone una serie, a veces muy larga, de acciones a llevar a cabo. Dadas las características de nuestro informe, aquí nos limitaremos a recoger el enunciado de los 7 objetivos:

- “1. Mejorar y enriquecer los procesos de enseñanza-aprendizaje.*
- 2. Enriquecer el currículo en clave intercultural, incluyendo la historia, cultura gitana y sus referentes culturales como parte que son de nuestra sociedad.*
- 3. Mejorar la colaboración con las familias gitanas y su participación dentro de la comunidad educativa.*
- 4. Elaborar en los centros proyectos inclusivos de acción positiva para mejorar el éxito escolar del alumnado gitano y la convivencia intercultural.*
- 5. Establecer medidas adicionales para la superación de desigualdades.*
- 6. Iniciar en centros con malos resultados académicos procesos de transformación que favorezcan alcanzar el éxito escolar.*
- 7. Promover la formación de todos lo agentes implicados: profesorado, asesores, administración, familiares, asociaciones...”.*

Todas las propuestas que el Documento Base recoge están al servicio de las tres finalidades básicas que busca el Plan de mejora:

- 1) El progreso en el éxito escolar, la euskaldunización y la prolongación de la escolaridad del alumnado gitano.
- 2) El desarrollo de las competencias necesarias para la sociedad actual.
- 3) La convivencia intercultural en los centros escolares.

Los seguimientos

Como ya se ha señalado anteriormente, el seguimiento sobre esta materia no ha sido fácil, especialmente sobre una cuestión considerada clave por esta institución: el éxito o fracaso escolar de este sector de la población; o, dicho de otro modo, hasta qué punto nuestro sistema educativo está siendo capaz de dar respuesta adecuada a sus necesidades específicas: el éxito o fracaso de la escuela respecto a este sector de la población.

Nos limitaremos aquí a resumir brevemente el seguimiento efectuado en los dos últimos años, en los que nuestra petición de información al Departamento de Educación se ha centrado en cinco-seis cuestiones:

- a) Datos disponibles sobre distribución del alumnado gitano, por territorios y por redes.
- b) Datos actualizados sobre los resultados escolares de este alumnado: tasas de aprobados al finalizar la etapa primaria, tasas de repetición, tasas de obtención de graduados escolares, tasa de abandono antes de los 16 años o de finalización de la ESO.

- c) Programas o apoyos destinados a mejorar la respuesta a las necesidades específicas de este sector de población y su incidencia en la mejora de los resultados escolares.
 - d) Información sobre las actuaciones a las que el departamento se había comprometido en el I Plan Vasco para la Promoción Integral y Participación Social del Pueblo Gitano que no se han realizado.
 - e) Situación del programa para la mejora de la escolarización del alumnado gitano.
 - f) Previsiones de puesta en marcha de las actuaciones previstas en el II Plan Vasco para la Promoción Integral y Participación Social del Pueblo Gitano, si se han dado pasos para su ejecución, los recursos que se van a destinar y las previsiones sobre los plazos de cumplimiento.
- De la respuesta del anterior Departamento (recibida en enero de 2009) podemos destacar los siguientes elementos:
- a) En cuanto a los datos disponibles se sigue manteniendo la estimación de unos 2.700 alumnos, el 89% de ellos escolarizado en la red pública.
 - b) En cuanto a los resultados escolares, no disponen de datos aunque esperan tenerlos con la puesta en marcha del Programa para la mejora de la escolarización del alumnado gitano.
 - c) En cuanto a programas o apoyos destinados a mejorar la respuesta de las necesidades específicas de este sector de la población, la respuesta del Departamento, además de referirse a diversos programas que buscan la mejora de la atención educativa a todo el alumnado, y en especial al de medios sociales más desfavorecidos, destaca una serie de actuaciones específicas en campos como:
 - formación del profesorado (dentro del programa Garatu);
 - equipo para la mejora de la escolarización del alumnado gitano (con más o menos personas y mayor o menor dedicación según cada territorio);
 - ayudas a entidades que desarrollan actividades educativas dirigidas a alumnado gitano (700.000 euros en el 2008);
 - una licencia de estudios;
 - elaboración de materiales específicos (edición de un CD; web);
 - elaboración del borrador de un Programa de mejora de la escolarización del alumnado gitano en la CAPV.
 - d) Respecto a las actuaciones del I Plan no realizadas, la respuesta del Departamento señala la dificultad de valorar el grado de realización de algunas actuaciones (a falta de indicadores de evaluación), también que algunas no realizadas se han empezado ya a realizar, y admite que otras han quedado sin hacer, señalando cuáles considera no llevadas a cabo y, en algún caso, por qué ha sido así.

- e) Finalmente, en cuanto a la fase de elaboración del programa de mejora de la escolarización, se reconoce el retraso experimentado, se señala la fase en la que se encuentra (borrador enviado a diferentes entidades y direcciones del propio Departamento) y se hace referencia a la previsión de diferentes jornadas técnicas en los primeros meses del año 2009.
- La respuesta del nuevo Departamento de Educación a nuestra última petición de información se recibió el 22 de febrero de 2010 y en ella se hace referencia a numerosas cuestiones:
- Las reuniones mantenidas con entidades gitanas.
 - La revisión del II Plan, especialmente en lo que se refiere a Educación.
 - Las dificultades y posibilidades de obtener “datos” sobre resultados escolares de la población gitana...

En cuanto a los programas o proyectos con incidencia en este sector de la población escolarizada se hace un repaso por los siguientes:

- PROA Acompañamiento (con un aumento del 40% en los centros implicados).
- PROA Refuerzo (12 centros; 7 de ellos con alumnado gitano).
- La Orden de ayudas a entidades, su cuantía económica y su seguimiento.
- El profesorado de refuerzo lingüístico o responsable de interculturalidad.
- Las personas (1 en Álava; 2 en Bizkaia) dedicadas a apoyar la escolarización del alumnado gitano.
- El apoyo a las Comunidades de Aprendizaje (5 de ellas con alumnado gitano).
- Seminarios y cursos específicos de formación del profesorado. Etc.

Respecto al Plan de mejora de la escolarización del alumnado gitano y a las actuaciones contempladas en el II Plan Vasco para la Promoción Integral y la Participación Social del Pueblo Gitano, independiente de su aprobación o grado de desarrollo, se señalan algunas actuaciones que se están llevando a cabo. En concreto: apoyar a los centros para que comiencen o asienten proyectos de acción positiva e inclusiva; convocatoria de ayuda a entidades para el desarrollo de proyectos educativos, en el ámbito escolar, dirigidos al alumnado gitano y sus familias; acciones de sensibilización con familias para promover la pronta escolarización de las niñas y niños gitanos en modelos bilingües; sesiones de trabajo para reflexionar sobre las barreras que dificultan el éxito del alumnado gitano y diseñar propuestas de mejora; detección de los centros con alto índice de alumnado gitano con fracaso escolar; diseño de procesos de transformación de los centros con alto índice de alumnado gitano con fracaso escolar; impulso desde los centros escolares de la formación a familiares; realización de acciones formativas y de sensibilización del profesorado; difusión de materiales en el ámbito educativo formal que hagan visible la cultura gitana...

Datos esenciales – indicadores

Ya hemos insistido anteriormente sobre la necesidad de disponer de datos (por ejemplo, sobre la escolarización o sobre los resultados escolares) que nos permitan conocer hasta qué punto nuestro sistema educativo es verdaderamente inclusivo u ofrece una respuesta adecuada a la población escolar gitana. También sobre las dificultades para obtenerlos por las vías ordinarias.

Por no disponer, no disponemos de datos fiables ni siquiera sobre el grado de escolarización, desglosados, por ejemplo, en función del sexo y la edad de los alumnos, o de las características (red, etapas, modelo...) de los centros a los que asisten.

En este sentido, seguimos creyendo necesario contar con datos o estimaciones fiables que permitan conocer y valorar los avances o retrocesos. Datos o estimaciones, por ejemplo de éxito y fracaso escolar, que no tienen por qué descender al nivel de cada alumno o alumna pero que podrían ser recabados a nivel de centro y que servirían, sin duda, como indicador de evolución e incluso como elemento de evaluación o valoración de la eficacia de los programas en marcha.

No somos sólo nosotros los que planteamos esta necesidad. También el Consejo de Europa lo plantea y hasta el propio Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas ha insistido en varias ocasiones sobre ello. Así, por ejemplo, en las Observaciones del Comité a España en el año 2002 reiteró sus recomendaciones, ya expuestas en sus anteriores recomendaciones a España del año 1994, sobre la necesaria mejora de la recopilación de datos de la situación de los niños, para que España:

“Perfeccione su mecanismo de recopilación de datos y de análisis de datos desglosados sistemáticamente sobre la población menor de 18 años en todas las esferas que abarca la Convención, prestando especial atención a los grupos más vulnerables, a saber, los niños romanes, los hijos de familias migrantes, los niños migrantes no acompañados y los hijos de familias económica y socialmente desfavorecidas; Utilice eficazmente esos datos e indicadores para formular y evaluar políticas y programas destinados a la aplicación y la supervisión de la Convención”.

A veces, y de forma muy indirecta, sí podemos disponer de algunos datos sobre chicos y chicas del pueblo gitano que han llegado a finalizar tal etapa educativa o que la han superado con éxito. Algunas asociaciones, como Gao Lacho Drom en Álava, o Kale dor Kayiko, especialmente en Bizkaia, suelen disponer de estos datos. Pero, en todo caso, se refieren exclusivamente a los centros en los que tales asociaciones intervienen.

Tomemos a modo de ejemplo los datos recopilados por nosotros mismos en el acto de reconocimiento y entrega de premios organizado por Kale dor Kayiko el 22 de junio de 2010 en el auditorio de la Universidad de Deusto:

- En los niveles no obligatorios (Bachiller y Formación Profesional) hubo cinco premios: a cuatro chicos y una chica.

- En la ESO, se efectuaron 12 reconocimientos (por haber finalizado la etapa, a 5 chicos y 7 chicas) y 10 premios (por haber obtenido el Graduado Escolar, a 3 chicos y 7 chicas), de unos 20 centros (16 públicos y 4 privados).
- En la Educación Primaria, los reconocimientos fueron 19 (14 chicas y 5 chicos) y los premios, 14 (9-10 chicas; 5-4 chicos).

¿Son estos datos representativos del conjunto de la población gitana en edad escolar? ¿Qué parte de la población total reflejan? No podemos saberlo, al menos con cierta fiabilidad. Aunque sí nos pueden servir para apreciar algunas tendencias como, por ejemplo:

- La disminución de la población escolarizada y con éxito según se avanza en la edad (una disminución especialmente significativa en los niveles no obligatorios).
- El grado de permanencia y de éxito, mucho mayor en las chicas que en los chicos...

Es evidente que algunos de estos datos muestran avances respecto a épocas anteriores, pero no podemos valorar cuál haya sido el grado de mejora ni, lo que es más importante, qué es lo que queda aún por mejorar.

Luces y sombras en la respuesta institucional

Buena parte de la respuesta institucional de los últimos años se ha tratado de articular a través del I Plan y, posteriormente, del II Plan Vasco para la Promoción Integral y Participación Social del Pueblo Gitano (este último, aprobado en la sesión del Consejo de Gobierno Vasco de 24 de febrero de 2009 y aún vigente).

Entre uno y otro plan, como parece lógico, se hizo un esfuerzo de evaluación para ver qué objetivos se habían logrado o qué líneas de actuación no se habían desarrollado. Así, en lo que respecta al área de Educación, el Borrador de Informe de evaluación presentado al Pleno del Consejo (el 19 de junio de 2008), señalaba expresamente como no realizadas las siguientes actuaciones:

- *Elaboración de un plan para la mejora de la escolarización del alumnado gitano.*
- *Revisión del currículo, incorporando referencias explícitas al pueblo gitano en clave intercultural.*
- *Acciones de potenciación de la presencia del romanés en los centros escolares con alto índice del alumnado gitano.*
- *Elaboración, por parte de los centros, de proyectos de acción positiva para mejorar el éxito del alumnado gitano y la convivencia intercultural, con el seguimiento y apoyo de los berritzegunes y de la inspección educativa.*
- *Generalización de medidas complementarias para facilitar la gestión de las becas de apoyo al estudio.*
- *Impulso desde los centros escolares de la formación de familiares dentro y fuera del horario escolar.*

- *Promoción de vías de transformación de centros a través de proyectos globales de intervención, comunidades de aprendizaje, aprendizajes a través de nuevas tecnologías y otras.*
- *Impulso de la formación de familiares con hijos e hijas en modelos bilingües para adquirir una capacitación básica en euskera.”*

En ese mismo documento, a modo de análisis, se consideraba que de las 18 actuaciones programadas para el logro de los objetivos, 9 habían sido desarrolladas (principalmente, las relacionadas con medidas de acción positiva, formación de familiares y transformación de centros con alto número de alumnado gitano), y en otras 9 no se había llevado a cabo ninguna acción.

Entre los logros alcanzados destacan los siguientes aspectos:

- “– *Se mantiene la realización de acciones formativas y de sensibilización del profesorado y como novedad importante se ha puesto en marcha la Licencia de Estudios para la elaboración de materiales que hagan visible la cultura gitana y que reflejen referentes gitanos.*
- *Se ha puesto en marcha una importante convocatoria de ayudas a entidades para el desarrollo de proyectos educativos, en el ámbito escolar, dirigidos al alumnado gitano.*
- *Se ha dotado de recursos a los centros mediante una convocatoria general dirigida a incorporar profesorado de Refuerzo Lingüístico, Programas de Acompañamiento escolar...*
- *Se han iniciado procesos de transformación de centros guetizados, si bien no se conocen los resultados de los mismos.”*

Entre los logros no alcanzados o aspectos negativos apuntan los siguientes:

- “– *No se ha puesto en marcha una de las principales actuaciones previstas como era la elaboración de un plan para la mejora de la escolarización del alumnado gitano.*
- *No se han implementado iniciativas significativas dirigidas al fomento y apoyo de la participación en procesos de formación de personas gitanas adultas.*
- *No se han desarrollado actuaciones de promoción de vías de transformación de centros a través de proyectos globales de intervención, comunidades de aprendizaje, aprendizajes a través de nuevas tecnologías y otras.”*

La visión de los propios menores. La visión de las familias gitanas

A lo largo de estos años, la institución del Ararteko ha mantenido numerosos contactos con las asociaciones del pueblo gitano, bien por iniciativa propia, bien para gestionar algunas de sus quejas. Es éste un modo de conocer sus problemas y valoraciones de forma directa que siempre resulta interesante.

Disponemos también de otra fuente de conocimiento poco conocida como es el Informe diagnóstico sobre “La situación del Pueblo Gitano en la CAPV”, realizado por la Asociación

Ikusbide, mediante adjudicación de contrato del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco en 2005.

Este informe, aún no publicado, tiene la ventaja de recoger de forma sistemática las opiniones de 2.353 personas gitanas residentes en la CAPV, pertenecientes a 571 hogares, la inmensa mayoría de ellos con menores. Cuenta además, con un capítulo entero (el cap. 3) dedicado a la Educación.

Resumiremos aquí algunos datos e informaciones que pueden servirnos para el objetivo de nuestro informe.

Los datos muestran, por ejemplo:

- Que la presencia de menores y, por tanto, las necesidades de escolarización son mucho mayores en las familias gitanas que en el conjunto de la población (34,7% de sus miembros son menores de 15 años frente al 11,9% para el conjunto de la población).
- Que dos terceras partes de la población gitana no tiene estudios, ni siquiera primarios (frente al 5% que no los tiene en el conjunto de la población) y las diferencias son igualmente llamativas cualquiera que sea el nivel o etapa que consideremos (0,29% con estudios universitarios, por ejemplo, frente al 20,59% para el conjunto de la población), lo cual muestra las desigualdades en el acceso a la educación que se han dado en las últimas décadas y que, en cierta medida, se van corrigiendo.
- Que no es cierto que las familias gitanas no valoren la educación. Así, por ejemplo, el 84,1% de la muestra considera importante que las niñas y los niños gitanos acudan todos los días a la escuela.
- Que el 65,1% tiene confianza en las/os maestras/os que les corresponden aunque un 39,8% considera que sólo les llaman cuando hay problemas.
- Que, cuando se les pide comparar los aspectos en los que, a su juicio, se ha mejorado o empeorado con respecto a años anteriores, es precisamente en la educación donde aprecian los mayores avances (el 85,6% considera que ha mejorado el nivel educativo de la juventud gitana) frente a otros aspectos como el estado de salud, el acceso a la vivienda o el acceso al trabajo...

¿A qué atribuye ese 85% esa mejoría en el nivel educativo de la juventud gitana? A diferentes cuestiones y con desigual peso:

- Van más a la escuela (65%).
- Mayor nivel educativo en la comunidad gitana (20%).
- Conciencia de que deben estudiar (7%).
- Existen más colegios y más acceso a la educación (4%).
- Más integración e igualdad (4%).

- Que existe una opinión ampliamente mayoritaria a favor de la incorporación en la escuela de la historia y la cultura del pueblo gitano (88,4%) y de la enseñanza del caló (80,2%)...

En cuanto a las situaciones problemáticas que se dan en el proceso de escolarización, el siguiente cuadro nos parece especialmente significativo:

Tabla 3.6.1. Situaciones con las que se encuentra la población gitana en la escolarización de sus hijas/os o hermanas/os

Malas notas	34,3%
Llamada de atención de profesores debido al comportamiento de sus hijas/os	32,6%
No ir a gusto a la escuela	32,4%
Repetición o retraso de curso con respecto a su edad	30,3%
Trato injusto o desatención por parte de algún profesor/a	14,2%
Sólo se relaciona con gitanos/gitanas	11,9%
Acoso o malos tratos por parte de compañeras/os del mismo curso o de cursos superiores	11,2%
Falta de atención personalizada a su hija/o	11,2%
Desatención por parte de algún profesor/a o cuidador/a	10,09%

Fuente: Situación del Pueblo Gitano en la CAPV, Ikusbide, 2006. Informe no publicado.

El informe diagnóstico también recoge sus opiniones sobre lo que consideran necesario hacer para que los conflictos en la escolarización se superen. Sus demandas se centran en:

- Apoyo para hacer deberes (80,7%).
- Que se conozca la cultura gitana en los centros (78,6%).
- Que haya maestras/os o personas gitanas colaborando en la escuela (76,4%).
- Que se organicen más actividades en los recreos (56,4%).

Y entre las necesidades más sentidas se destacan:

- Que los materiales necesarios los debería poner la escuela (82,72%).
- El acceso a las becas de apoyo escolar (76,2%).
- El refuerzo escolar para aprobar los cursos (49%).

A modo de síntesis o conclusión

En este caso, a modo de conclusión, queremos tomar prestadas las palabras de un documento aprobado por el Parlamento Europeo, dirigido por tanto al conjunto de países en él representados, pero que puede tener plena aplicación en nuestra Comunidad. Nos

referimos a la Resolución del Parlamento Europeo, de 31 de enero de 2008, sobre una estrategia europea relativa a la población romaní.

El texto de la Resolución, lógicamente, abarca muchas cuestiones. Aquí nos limitaremos a su apartado 14, dedicado específicamente a la educación, en el que se:

“Insta a la Comisión a que estudie las posibilidades de reforzar la legislación de lucha contra la discriminación en el ámbito educativo, centrándose en la supresión de la segregación, y a que informe acerca de sus resultados al Parlamento en el plazo de un año contado a partir de la aprobación de la presente Resolución; reitera que la igualdad de acceso a una educación de calidad debería convertirse en un asunto prioritario, en el marco de una estrategia europea para la población romaní; insta a la Comisión a que redoble sus esfuerzos para financiar y apoyar acciones en los Estados miembros encaminadas a integrar a los niños de etnia romaní en el sistema educativo normalizado desde una edad temprana; insta a la Comisión a que apoye programas que promuevan acciones positivas en favor de la población romaní en los ámbitos de la educación secundaria y superior, incluida la formación profesional, la formación de adultos, el aprendizaje permanente y la educación universitaria; insta a la Comisión a que apoye otros programas que faciliten modelos positivos y de éxito para la superación de la segregación (...).”

Todo lo que hemos planteado en el apartado anterior (3.5) respecto a los riesgos de segregación, o sobre la necesidad de adoptar medidas para mejorar la respuesta a la población socialmente desfavorecida, podría ser repetido aquí, aplicándolo a la situación de buena parte de la población del pueblo gitano.

De igual modo, consideramos plenamente aplicables a su situación las recomendaciones específicas que efectuamos en el capítulo 5 de este informe, sobre el sistema educativo. En concreto las que plantean la necesidad de:

- Evitar las situaciones discriminatorias o que favorezcan la exclusión, adoptando las medidas más adecuadas para ello.
- Reforzar aún más las políticas compensatorias y las medidas de discriminación positiva hacia aquellos centros con mayores dificultades.
- Mejorar la detección y favorecer la intervención temprana en situaciones de especial necesidad.
- Favorecer la colaboración con las familias y el mundo asociativo.
- Evaluar los planes, los programas actualmente existentes, los recursos destinados a la mejora de este sector.
- Efectuar un seguimiento de los resultados escolares que se están logrando.
- Favorecer la diversidad, no sólo del alumnado, sino también en los equipos de profesionales de los centros.

3.7. Alumnado de familias temporeras

Caracterización del sector

Cada año, cuando se acerca la época de la vendimia, y en menor medida la recolección de la patata, llegan hasta Álava numerosas personas y familias enteras dispuestas a trabajar en el campo durante unas semanas. La mayor parte de estas personas aparecen en los pueblos de la Rioja alavesa, y algunas en la Montaña y la Llanada alavesa, en torno a setiembre-octubre, permanecen mientras duran las tareas de recolección y tienen trabajo, y luego se van a otras zonas o vuelven a sus lugares de origen. De ahí que, habitualmente, al referirse a estas personas se hable de “trabajadores temporeros”, intentado englobar bajo esos términos a todo el colectivo.

Sin embargo, conviene señalar que el colectivo de trabajadores temporeros, como cualquier otro, está compuesto por personas y grupos con características muy diferentes: en función de su origen; de que vengan solas, en grupos organizados o en grupos familiares; de que hayan sido contratadas en origen, hayan trabajado en años anteriores para determinados agricultores, o vengan a probar suerte; de que tengan regularizada su situación administrativa o no, en el caso de las personas de origen extranjero; de que sólo acudan a las tareas de recolección o participen también en otras tareas agrícolas, a lo largo del año, en la zona... En función de éstas y otras características pueden variar, sustancialmente, sus condiciones de vida, sus posibilidades de trabajo y, en general, sus necesidades.

En este informe nos limitaremos exclusivamente a la situación de las personas menores, los hijos e hijas de las familias temporeras que acuden con sus padres y se encuentran en edad de escolarización.

Se trata de un grupo de chicos y chicas variable cada temporada pero que, en los últimos años han oscilado entre los 541 (año 2000) y los 205 (año 2009), de los cuales aproximadamente entre un 20% y un 60% (según el año) han sido escolarizados durante unas semanas en los centros educativos de las zonas o comarcas citadas.

Los antecedentes

Desde 1995, la institución del Ararteko ha venido efectuando un seguimiento sobre la situación de la población temporera en Álava, centrado, entre otras cuestiones, en las condiciones de escolarización de los hijos e hijas de los trabajadores temporeros que acuden con sus familias a las tareas agrícolas.

En el año 2002 este tema fue objeto de un informe extraordinario (*Situación de la población temporera en Álava*), presentado y debatido en el Parlamento Vasco y que fue objeto de diferentes iniciativas: proposición no de ley sobre trabajadores temporales, aprobada por el Parlamento Vasco el 12 de diciembre de 2002; moción referente a los trabajadores temporeros, aprobada por las Juntas Generales de Álava el 20 de enero de 2003.

Para la realización del informe se utilizaron diferentes fuentes de información:

- visitas a los asentamientos y alojamientos;
- visitas a los centros escolares;
- entrevistas a trabajadores temporeros con trabajo y sin él;
- entrevistas a agricultores;
- reuniones con equipos y personas implicadas directamente en programas de atención: trabajadoras sociales de base, equipos docentes de los centros educativos, equipos que llevan programas socioeducativos, responsables de la Ertzaintza...;
- peticiones de datos a instituciones locales y territoriales;
- análisis de memorias anuales sobre programas llevados a cabo;
- reuniones con las personas responsables de diferentes departamentos afectados (Diputación Foral de Álava y Gobierno Vasco)...

Y se seleccionó la información de acuerdo con un criterio de utilidad: que sirviera para conocer mejor la realidad y para poder intervenir mejor sobre ella. Así se organizó de acuerdo con los cuatro centros de interés sobre los que hemos venido insistiendo reiteradamente: 1) contrataciones; 2) alojamientos; 3) escolarización; 4) integración social. De hecho, la estructura básica del informe (capítulos 2 a 5) y el agrupamiento de las propias recomendaciones responden, en gran medida, a dicho esquema.

Tras la publicación del informe y la aprobación de la proposición no de ley del Parlamento y la moción de Juntas, el seguimiento del Ararteko ha venido diferenciando, por un lado, las actuaciones concretas llevadas a cabo en cada campaña y, por otro, los planes o actuaciones a medio plazo. Así, por ejemplo, en el informe del año 2004 se reflejaron independientemente los datos correspondientes a la campaña de ese año (en cada uno de los bloques de recomendaciones; uno de ellos, mejoras en la escolarización...), y los pasos dados, especialmente en relación al Plan Integral, la Mesa interinstitucional y algunas propuestas de desarrollo normativo (cfr. Informe 2004, cap. I, apdo. 1.1.2).

Habitualmente, el seguimiento de esta institución se ha concretado, en diferentes actuaciones:

- Reuniones con el Consejero de Agricultura del Gobierno Vasco.
- Participación, inicialmente, en la Mesa de Temporero promovida por la Diputación Foral de Álava y, posteriormente, en la Mesa interinstitucional sobre trabajo temporero de la CAPV creada por el Decreto 97/2003.
- Expedientes de oficio dirigidos a la Diputación Foral de Álava, a los Departamentos de Agricultura, de Educación y de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco.
- Visitas in situ a diferentes instalaciones o servicios...

Y los referentes han sido, casi siempre, las 17 recomendaciones de nuestro informe y las dos propuestas institucionales arriba citadas. Especialmente en lo que refiere a las actuaciones de oficio o peticiones de información llevadas a cabo ante las diferentes instituciones o departamentos. Así:

- Al Departamento de Agricultura se le solicitaba información actualizada sobre el desarrollo del Plan Integral, el funcionamiento de la Mesa interinstitucional, las líneas de ayuda para acondicionar las instalaciones destinadas a trabajadores temporeros...
- Al Departamento de Educación, sobre las medidas y actuaciones llevadas a cabo para el cumplimiento de las recomendaciones 13 y 14 del informe, sobre escolarización de los menores.
- Al Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, sobre el decreto que regula los requisitos mínimos que deben cumplir los alojamientos de los temporeros...
- A la Diputación Foral de Álava, sobre la convocatoria de ayudas para acondicionar las instalaciones destinadas a trabajadores temporeros...

Los últimos años, sin embargo, hemos limitado el seguimiento propiamente dicho al tema de la escolarización de menores (cfr. Informe 2005 y siguientes), que será el que aquí se aborde.

Los problemas fundamentales

De acuerdo con lo observado, la situación de las familias temporeras y también la de sus menores depende fundamentalmente de:

- Cuáles son sus condiciones de contratación.
- Cuáles son sus condiciones de alojamiento.
- Qué posibilidades reales tienen para escolarizar a sus hijos e hijas.
- Cuál es el grado de sensibilización social o de implicación de la población de acogida.

A estos cuatro condicionantes (analizados cada uno de ellos de manera específica en diferentes capítulos del informe de referencia) hay que añadir un quinto elemento que también es fuente de problemas: la disparidad de administraciones, instituciones y servicios implicados en la respuesta de sus necesidades, y las dificultades que en tales casos suelen darse para lograr una buena coordinación entre todos los agentes intervinientes.

Desde la perspectiva que aquí nos ocupa, centrada específicamente en la situación de los menores, debemos destacar de forma especial dos de los temas o problemas ya señalados:

- Las condiciones de los alojamientos en los que muchas veces viven (furgonetas, acampadas, lonjas, viviendas semiabandonadas...).
- Las posibilidades y condiciones de escolarización en los centros de la zona.

Todos los temas o problemas abordados, sin duda, influyen en la situación de los menores, pero estos dos parece que lo hacen de forma más directa y que afectan, al menos, a dos de sus derechos básicos: a la educación y a la salud.

Nos detendremos, pues, especialmente en ellos.

Las propuestas de mejora

El informe de referencia efectuaba una serie de recomendaciones, dirigidas a las administraciones implicadas, sobre cada una de las cuestiones analizadas en profundidad:

- Sobre la implicación de instituciones y servicios y la mejora de los mecanismos de coordinación interinstitucional.
- Sobre el control y mejora de las condiciones de contratación.
- Sobre la mejora de las condiciones de alojamiento.
- Sobre las mejoras en la escolarización y atención a menores de familias temporeras.
- Sobre la sensibilización social y la integración en la comunidad.

Recogemos aquí, simplemente, el enunciado de las [17 recomendaciones del Ararteko](#) (para no perder la visión global), y desarrollaremos solamente las tres dirigidas a mejorar la escolarización y atención a los menores.

- Las tres recomendaciones sobre la implicación de instituciones y servicios proponían:
 - Reforzar el papel de la Mesa de temporeros –u otro instrumento similar– como mecanismo de coordinación interinstitucional.
 - Lograr la implicación institucional de todas las administraciones concernidas.
 - Incrementar temporalmente la capacidad de respuesta de determinados servicios en las zonas afectadas.
- Sobre el control y mejora de las condiciones de contratación, efectuamos cinco recomendaciones:
 - Impulsar las contrataciones en origen.
 - Denunciar y perseguir las subcontrataciones.
 - Facilitar los trámites de contratación e incrementar la intervención de la Inspección de trabajo.
 - Potenciar la creación o gestión de bolsas de trabajo temporal.
 - La negociación de un convenio agrario para Álava.
- Sobre la mejora de las condiciones de alojamiento, que afectan muy directamente a las condiciones de vida y a la salud de los menores, proponíamos:
 - Regular las condiciones de los alojamientos destinados a la población temporera.
 - Arbitrar o utilizar vías de ayuda institucional a la habilitación o acondicionamiento de locales como alojamiento.
 - Promover y apoyar las iniciativas de albergues o equipamientos comunitarios.
 - Clarificar y desarrollar las funciones de control e inspección de locales.

- En un cuarto bloque, nos centramos en las **mejoras a introducir en la escolarización y atención de menores de familias temporeras**. Nos extenderemos en ello:

Los pasos dados en la escolarización y atención a los niños y niñas que acuden a las campañas agrícolas junto con sus familias, los logros alcanzados, así como las dificultades para mejorar las respuestas, se expusieron con detalle en el capítulo 4 del informe. Seguramente, de los cinco grandes temas abordados en el informe, es éste en el que, durante los años de seguimiento, se han experimentado mayores avances y se han tomado más iniciativas. En estas recomendaciones se trataba, pues, no tanto de plantear propuestas novedosas cuanto de insistir en algunas de las líneas de actuación iniciadas, y buscar su mejora y sus mayores efectos.

Así, de acuerdo con la experiencia de los años y teniendo en cuenta muchas de las aportaciones recogidas de los propios agentes educativos, el Ararteko proponía:

- **Incrementar, por todos los medios, el grado de escolarización de menores** (Recomendación nº 13), que en ningún caso llegaba al 50% de los menores “censados” y que, en muchas ocasiones, se limitaba a su asistencia esporádica a clase durante uno o pocos días.

Para lograr un mayor grado de escolarización y asistencia a clase, se propone:

- * Seguir con las ayudas al transporte y al comedor escolar así como con el apoyo de los programas socioeducativos.
 - * Analizar la desigual asistencia de algunos colectivos en función de factores como la edad, el género, la localización, o la procedencia, y favorecer su real escolarización mediante medidas específicas (etapa 0-3 años; mayores de 12 años; chicas; menores de origen portugués).
 - * Sensibilizar a todas las partes sobre la exigencia y obligatoriedad de la escolarización.
 - * Lograr la implicación directa de todos los centros ubicados en la zona.
 - * Incidir –cuando sea posible y aunque sólo sea indirectamente– en la escolarización en origen, aportando la información disponible a las autoridades competentes.
- **Mejorar la respuesta educativa de los centros** (Recomendación nº 14), para lo que se propone:
 - * Potenciar la relación o el intercambio de información y documentación con los centros de origen, cuando existe una escolarización normalizada.
 - * Elaborar alguna ficha personal o certificación que facilite el seguimiento entre centros y en años posteriores.
 - * Facilitar la formación específica del profesorado, su incorporación a los centros con suficiente antelación a la presencia de temporeros, y el intercambio de experiencias y materiales.

- * Adaptar los proyectos de centro, programas, actividades y agrupamientos escolares a las necesidades básicas de los menores (habilidades sociales, técnicas instrumentales...).
 - * Coordinar las intervenciones escolares con las que se desarrollan en los programas socioeducativos extraescolares, buscando el refuerzo mutuo en el logro de objetivos básicos.
 - * Favorecer la integración en la dinámica escolar (espacios, actividades, grupos) en todos los casos en que se considere posible...
 - * Plantearse la conveniencia y viabilidad de contar con profesionales de otro perfil (con conocimiento de portugués o pertenecientes a las culturas de origen...).
- **Continuar y extender los programas socioeducativos** (Recomendación nº 15), subvencionados por el Departamento de Bienestar Social de la Diputación Foral de Álava y gestionados por diferentes asociaciones, valorados por todos como una experiencia positiva, para el logro de sus propios objetivos y como fórmula de apoyo a otros servicios educativos o sociales. En este sentido, se propone:
 - * Extenderlos a todas las zonas y localidades con presencia de familias temporeras.
 - * Clarificar las responsabilidades de las asociaciones y el personal educador en relación con las de otras instituciones y profesionales (servicios sociales, centros educativos...).
 - * Facilitar su coordinación con otras instancias y el logro de objetivos comunes.
- Finalmente, efectuamos dos recomendaciones sobre la sensibilización social y la integración en la comunidad:
- Desarrollar programas y actividades de sensibilización social.
 - Informar a la población temporera sobre sus derechos, obligaciones o los servicios disponibles.

Además de estas 17 recomendaciones del informe, hay que hacer aquí referencia a la Recomendación general del Ararteko, de 1997, sobre [“Las condiciones de alojamiento de los trabajadores temporeros y sus familias”](#)

Los seguimientos

Como ya se ha señalado, el seguimiento del Ararteko sobre la situación de la población temporera ha utilizado diferentes vías y ha ido variando en función de las circunstancias.

A modo de ejemplo, resumiremos aquí el seguimiento del año 2007, especialmente significativo, porque dicho año se realizó una evaluación intermedia del Plan Integral de Atención al Trabajo Temporero (aprobado en junio de 2004) y, por otra parte, se iniciaron los pasos para la elaboración de un nuevo Plan, para el periodo 2008-2011.

La dinámica establecida en la Mesa Interinstitucional de Trabajo Temporero, en la que participó un representante del Ararteko, (con documentos muy pormenorizados, memorias, propuestas, foros de participación en los que pueden tomar parte todas las entidades y sectores concernidos) hizo que el nivel de información sobre el tema fuese muy amplio.

Además, buena parte de los documentos (de evaluación o de planificación) que se elaboran, una vez revisados y aprobados, son de conocimiento público e incluso son presentados y debatidos en el Parlamento Vasco, lo que hace innecesario recogerlos aquí.

Tanto los planes como las evaluaciones realizadas siguen el esquema desarrollado en nuestro informe de referencia. Con cuatro grandes bloques (y para cada uno de ellos, una serie de objetivos y líneas de actuación):

- 1) Mejora de las condiciones de contratación.
- 2) Mejora de los alojamientos.
- 3) Atención a menores.
- 4) Sensibilización social e integración en la comunidad.

Ello permite apreciar, con cierta facilidad, cuáles han sido los avances más significativos y en qué aspectos y mejoras hay que seguir insistiendo.

Se trata de documentos muy amplios, por lo que no procede traerlos aquí. Cualquier persona o entidad interesada puede acudir a ellos. Pero sí podemos recordar aquí cuáles están siendo las principales líneas de actuación o los objetivos perseguidos y, posteriormente, destacar algunos elementos.

Lo primero puede resumirse en el siguiente cuadro:

ÁREA DE ACTUACIÓN	OBJETIVOS Y ACCIONES PRINCIPALES
<p>1) Mejora de las condiciones de contratación</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Impulsar las contrataciones de origen. – Facilitar los trámites de contratación. – Reforzar el papel de la Inspección de Trabajo. – Potenciar la creación o gestión de bolsas de trabajo temporal. – Negociación de un convenio agrario colectivo. – Potenciar la formación profesional ocupacional. – Elaborar una guía práctica sobre prevención de riesgos laborales.
<p>2) Alojamientos</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Establecer una normativa que regule las condiciones a cumplir, por los alojamientos destinados a la población temporera, tanto en las explotaciones individuales como en alojamientos colectivos. – Establecer líneas de ayuda para la habilitación o acondicionamiento de locales de alojamiento en explotaciones individuales. – Promover la creación y acondicionamiento de alojamientos comunitarios.

ÁREA DE ACTUACIÓN	OBJETIVOS Y ACCIONES PRINCIPALES
<p>3) Atención a menores ligados a temporeros</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Incrementar el grado de escolarización de los menores. <ul style="list-style-type: none"> • Mantener las ayudas al transporte y a los comedores escolares. • Analizar la respuesta actual de los diferentes grupos o colectivos de menores y planificar medidas específicas que favorezcan su escolarización. • Estudiar la creación de cauces para el intercambio de información con los centros escolares de origen. • Seguir desarrollando los programas socioeducativos y de sensibilización hacia la escolarización. – Mejorar la respuesta educativa de los centros implicados. <ul style="list-style-type: none"> • Lograr la implicación directa de todos los centros de cada zona. • En los casos de escolarización normalizada en los lugares de origen, potenciar la relación y el intercambio de información entre ambos centros. • Elaborar una ficha que recoja el itinerario escolar de los menores con el fin de facilitar su seguimiento en otros centros y en años posteriores. • Facilitar la formación específica del profesorado y favorecer el intercambio de experiencias. • Preparar con suficiente antelación todos los recursos necesarios (humanos y materiales) para atender a la población temporera. • Adaptar los proyectos del centro a las características y necesidades de los menores. • Coordinar las intervenciones escolares con las contempladas en los programas socioeducativos. • Favorecer, siempre que se considere posible, la integración de los menores en la dinámica escolar. • Analizar la conveniencia de contar con profesionales de otro perfil diferente, incorporando personas con conocimiento de idiomas y culturas de los lugares de origen de los temporeros. – Continuar y extender los programas socioeducativos. <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar los programas socioeducativos en todas aquellas zonas que acogen población temporera. • Definir las competencias de cada una de las entidades participantes en los programas (servicios sociales, centros educativos, asociaciones...) y coordinar las actuaciones planteadas en cada área.
<p>4) Sensibilización social e integración en la comunidad</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Desarrollar programas y actividades de sensibilización social. <ul style="list-style-type: none"> • Concienciación de los diferentes colectivos implicados (tanto de las personas temporeras como del colectivo agricultor) encaminada al reconocimiento de ambos como sujetos de derechos y obligaciones. • Sensibilización social hacia las situaciones en las que se desarrolla la vida y el trabajo de estas personas. – Informar a la población temporera sobre sus derechos, obligaciones o los servicios disponibles. <ul style="list-style-type: none"> • Información al temporero respecto a los servicios y recursos existentes en nuestras zonas.

La evaluación intermedia (del 2006) trata de concretar, para cada uno de los objetivos o líneas de actuación:

- Cuál ha sido su grado de consecución.
- La conveniencia o necesidad de continuar.
- Si se considera necesario o no el cambio y en qué sentido.
- Quién o quiénes son los responsables de ejecutarlo.
- El gasto realizado (cuando éste es cuantificable).

En general, podemos decir que el grado de consecución de los objetivos es bastante alto y que, al mismo tiempo, se considera necesario seguir insistiendo y continuar con la mayor parte, de las acciones previstas. En determinadas cuestiones, la necesidad de mejorar en el futuro parece mayor, especialmente en los dos primeros campos. Así, por ejemplo:

- En las inspecciones de los contratos y las condiciones laborales de las personas trabajadoras temporeras.
- En la agilización de las contrataciones en origen.
- En la elaboración de un convenio agrario para la CAPV.
- En el control del cumplimiento de las normas en materia de prevención de riesgos laborales.
- En el registro y control de los alojamientos.
- En la normativa de uso y cesión de los alojamientos colectivos y no colectivos.
- En la inspección de alojamientos...

A partir de ese momento, el seguimiento específico del Ararteko durante los últimos años se ha limitado al tema de la escolarización de menores, tanto mediante expedientes de oficio dirigido al Departamento de Educación del Gobierno Vasco, como mediante la visita a alguno de los centros educativos de la Rioja alavesa.

A esto hay que añadir, como fuentes de información complementaria, la tramitación de alguna queja y la lectura de algunas memorias que aportan información, por ejemplo, sobre las condiciones de alojamiento que, en muchos casos, afectan también a menores. En este sentido, todo apunta a que siguen dándose situaciones inaceptables a pesar de la aprobación del Decreto 248/2006, por el que se regulaban los requisitos mínimos de los alojamientos para personal temporero, ya que la intervención institucional es muy escasa (en cuanto al registro y acreditación de los mismos, en cuanto a las inspecciones o en cuanto a la intervención municipal). Lo que sí se han atendido son ciertas solicitudes de ayudas a través de diferentes programas.

Datos esenciales – indicadores. Grado de escolarización

El seguimiento anual efectuado por esta institución nos permite disponer de datos bastante fiables tanto respecto a la población infantil temporera presente en la zona como a la atendida en los centros escolares durante las semanas de campaña agrícola.

En general, durante los últimos años, se ha apreciado un descenso notable en el número de menores presentes en la zona con sus familias y, al mismo tiempo, un grado de escolarización durante el tiempo de permanencia en la zona que ha ido mejorando, al menos en determinados tramos de edad (especialmente de los 3 a los 12 años).

A modo de ejemplo, ofrecemos los datos del curso 2006-2007 y del curso 2009-2010, tanto de la población menor de edad “censada” como de sus condiciones de alojamiento y de escolarización.

Así, de acuerdo con el informe de gestión del 2006, el número de menores de 0 a 16 años “censados” en grupos familiares establecidos en la Rioja alavesa fue de 203, lo cual supone un descenso significativo respecto a años anteriores, y buena parte de ellos provenían de Portugal. Se visitaron 94 alojamientos en la zona, de todo tipo. El número de menores alojados en viviendas acondicionadas que cumplían las recomendaciones marcadas en nuestro informe de referencia, era de 13. La mayoría de los menores (99) estaban alojados en lonjas, bordas, almacenes o bodegas. En las dos acampadas de Elvillar, en tiendas y lonas sin agua corriente, se contabilizaron 15 menores. Otros 30 en casas viejas; 36 en caravanas o furgonetas...

En la zona de Salvatierra sólo se detectaron ese año 3 menores, de una sola familia, en un almacén que tampoco reunía las condiciones exigibles. En la cuadrilla de Campezo/Kanpezu, el número de menores fue de 20, todos ellos procedentes de Portugal y pertenecientes a 7 familias, alojados en lugares que no cumplían unos mínimos higiénicos.

En las tres zonas, comparando con los datos de años anteriores, se observó una tendencia a la baja en cuanto al número de menores. Aprovechando la escolarización, así como los programas socioeducativos impulsados por la Diputación Foral de Álava, se llevaron a cabo diferentes iniciativas de educación en la salud: desayunos en los centros, asistencia a los comedores escolares, duchas, difusión de materiales de higiene buco-dental...

En cuanto a la escolarización propiamente dicha, en el siguiente cuadro podemos apreciar cuál fue la lograda en los diferentes niveles en función de dos variables como la edad y el sexo, en el caso de la Rioja alavesa:

Tabla 3.7.1. Datos de escolarización en la Rioja alavesa, por niveles educativos y sexo (año 2006)

Niveles educativos	0-3 años		3-6 años (E. Infantil)		6-12 años (E. Primaria)		12-16 (ESO)		TOTAL	
	Niñas	Niños	Niñas	Niños	Niñas	Niños	Niñas	Niños	Niñas	Niños
Total de menores	18	7	24	22	50	47	4	9	96	85
Escolarización	0	0	19	20	40/41	39/40	0	2	59/60	61/62
% escolarizado	0	0	79,1	90,9	82	85,1	0	22,2	61,4	71,7

Fuente: Instituto Foral de Bienestar Social de la Diputación Foral de Álava. Memoria, informe de gestión 2006.

La Memoria destacaba como aspectos positivos el alto porcentaje de escolarización lograda ese año, la duración de la misma (algo más de seis semanas en Laguardia, Elciego y Lanciego), o el que se favoreciera la integración escolar en determinadas materias.

Respecto a los/las menores de origen portugués, ese año, en la Rioja alavesa fueron 87: de ellos, fueron escolarizados 35; los no escolarizados, en edad de escolarización obligatoria, fueron 28, y según la información recogida en las visitas a los alojamientos, unos 59 menores no estaban escolarizados en origen (34 de ellos de 3 a 16 años).

Respecto a la escolarización lograda, éstas son algunas consideraciones significativas:

- Sigue dándose una escasa escolarización de mayores de 12 años, que obligatoriamente, por ley, tendrían que acudir a los institutos. (Las razones fundamentales del absentismo escolar son: el desplazamiento a otra localidad, escaso nivel académico...).
- Comparando datos con años anteriores, se observa una mayor proporción de menores escolarizados: prácticamente el 60% de los “censados” ese año frente al 30% del año anterior, lo cual supone una importante reducción del absentismo escolar.

Respecto al último año del que disponemos datos (campana del 2009), de la respuesta ofrecida por el Departamento de Educación a nuestra petición de información podemos destacar los siguientes:

- La escolarización de este alumnado durante la campana se había realizado en los siguientes centros de la Rioja Alavesa:
 - CEP Víctor Tapia, de Laguardia: del 29 de septiembre al 20 de octubre, con un máximo de 13 alumnos/as de entre 3 y 10 años.
 - CEP Elciego: con una asistencia máxima de 24, del 22 de septiembre al 20 de octubre (20 de E. Primaria y 4 de E. Infantil).
 - CEP Ramiro de Maeztu (Oion): del 28 de septiembre al 9 de octubre; máximo de asistencia: 8 alumnos/as, algunos transportados desde Kripan y Viñaspre.
 - CEP Labastida: cuatro alumnos, de los cuales dos han continuado escolarizados en el centro una vez finalizada la vendimia.
 - CEIPS Assa Ikastola, de Lapuebla de Labarca: 17 alumnos (12 de E. Primaria y 5 de E. Infantil).
 - CEP Lantziego Ikastola: a partir del 18 de septiembre, con un máximo de 14 menores escolarizados.
- En cuanto al profesorado de apoyo destinado al programa había sido de 9 personas (igual número que en la campana anterior): un profesor o profesora a los centros de Oion y Labastida, dos en los centros de Lantziego, Elciego y Laguardia, contratación de un profesor en Assa.

El informe elaborado por la Delegación de Educación de Álava, además de los datos de escolarización, ofrece una valoración bastante detallada, centro a centro, respecto a diferentes cuestiones, como:

- La utilización de espacios y la organización escolar.
- Las actividades formativas llevadas a cabo con el alumnado.
- La valoración, tanto aspectos positivos como negativos, efectuada por cada docente implicado en el programa...

Recoge también una serie de propuestas de mejora. Señalemos aquí, de forma muy resumida algunos de estos elementos, puesto que pueden orientar actuaciones futuras:

- En bastantes centros existe un problema de locales que exige habilitar para aula otros espacios como la biblioteca escolar, durante el tiempo de campaña.
- En general se suelen programar aspectos no sólo académicos sino también referidos a la formación en valores cívicos (como el respeto a las personas y las cosas o el ejercicio de la tolerancia) y hábitos de higiene personal.
- El transporte y el comedor escolar son de uso muy generalizado.
- Los niveles de integración en la organización habitual del centro varían mucho según los casos: es frecuente que el alumnado de E. Infantil se integre plenamente en las aulas ordinarias de dicha etapa; en E. Primaria lo más habitual es crear un grupo específico con este alumnado, separado de los grupos estables, si bien con algunas actividades en común, que van desde compartir el recreo o el comedor hasta trabajar conjuntamente parte de las áreas.
- En general, sin ocultar las dificultades, el profesorado hace una valoración positiva del trabajo, y señala aspectos positivos como la cooperación entre el equipo docente, la coordinación con los servicios sociales, la buena disposición del alumnado, lo enriquecedor del trabajo tanto para el alumnado de temporada como para el alumnado estable...
- También se señalan algunos aspectos negativos o mejorables, por ejemplo, respecto a reforzar la comunicación, mejorar la formación específica del profesorado, lograr un mayor conocimiento o relación con las familias, agilizar la provisión de plazas cuando resulten necesarias...

Conviene recordar, además, que con buena parte de estos menores, gracias a los programas socioeducativos impulsados por el Departamento de Política Social y Servicios Sociales de la Diputación Foral de Álava, se llevan a cabo otras actividades igualmente educativas aunque no estrictamente escolares (actividades de tiempo libre, desarrollo de hábitos de higiene personal o de alimentación, orientación sobre necesidades sanitarias...).

Resulta de interés contrastar o completar estos datos (cuya fuente es la Delegación Territorial de Educación del Gobierno Vasco) con algunos de los que aporta el Departamento de Política Social y Servicios Sociales de la Diputación Foral de Álava en la Memoria descriptiva elaborada por el Instituto Foral de Bienestar Social sobre temporeroismo agrícola correspondiente al ejercicio 2009, memoria remitida a la institución del Ararteko con fecha 11 de marzo de 2010.

Así, respecto a lo que solemos llamar como "censo" de la población temporera y, en concreto, de menores de familias temporeras presentes en la zona, podemos destacar los siguientes datos:

Tabla 3.7.2. Datos sobre la población temporera “censada” en Álava en 2009

Cuadrillas	Nº de menores	Nº de familias	Nº total de adultos	% origen Portugal	Nº de alojamientos
Laguardia-Rioja Alavesa	201	66	1.656	60%	111
Salvatierra	0	0	51	0%	5
Campezo-Montaña Alavesa	4	4	48	65%	7
TOTAL	205	70	1.755	60%	123

Fuente: Diputación Foral de Álava / Memoria del Instituto Foral de Bienestar Social. 2009 / Elaboración propia.

Centrándonos en los datos de La Rioja Alavesa, única comarca en la que en ese curso se dieron escolarizaciones, nos encontramos con 86 menores escolarizados sobre un total de 201 censados en la zona, lo que supone un 43% de escolarización. Este porcentaje, sin embargo, varía mucho según las edades o etapas educativas, como se puede apreciar en la tabla siguiente:

Tabla 3.7.3. Escolarización por niveles educativos de la población temporera en La Rioja alavesa (año 2009)

NIVEL EDUCATIVO	Nº TOTAL MENORES “CENSADOS”	Nº DE MENORES ESCOLARIZADOS	% ESCOLARIZACIÓN
E. Infantil 0-6 años	101	18	17,82
E. Primaria 6-12 años	86	64	74,42
E.S.O. 12-16 años	14	4	28,57
TOTAL	201	86	42,79

Fuente: Diputación Foral de Álava / Memoria del Instituto Foral de Bienestar Social. 2009 / Elaboración propia.

Respecto a la no escolarización (al menos, mientras dura la campaña de la vendimia) y a sus razones, nos parecen de interés los siguientes datos:

Tabla 3.7.4. Datos sobre la no escolarización de menores pertenecientes a familias temporeras, según tramos de edad (Rioja Alavesa, 2009)

NIVEL EDUCATIVO	MENORES CENSO	NO ESCOLARIZACIÓN	% DE NO ESCOLARIZACIÓN en edad escolar obligatoria
0-3 años	57	57	–
3-6 años	44	26	–
6-12 años	86	22	25,58
12-16 años	14	10	71,42
TOTAL	201	115	32

Fuente: Diputación Foral de Álava / Memoria del Instituto Foral de Bienestar Social. 2009 / Elaboración propia.

Como complemento de la escolarización propiamente dicha, conviene recordar que gracias a los programas socioeducativos impulsados desde el Instituto Foral de Bienestar Social, se aprovecha para trabajar hábitos y llevar a cabo actuaciones en materia de alimentación, higiene personal, vestuario o salud de los menores, además de incidir en las familias para favorecer la escolarización.

Luces y sombras en la respuesta institucional

Hay que reconocer que la respuesta institucional a nuestras propuestas o recomendaciones para mejorar la situación de la población temporera ha sido diligente y mantenida en el tiempo.

Sin duda, ha influido en ello la proposición no de ley aprobada por el Parlamento Vasco en 2002, o la moción igualmente aprobada por las Juntas Generales de Álava en 2003, en los dos casos tras la presentación y debate de nuestro informe. Ello supuso la creación de nuevos mecanismos o vías de colaboración (como la Mesa Interinstitucional), la concreción de los objetivos y líneas de actuación en diferentes Planes, así como su evaluación o valoración periódica, la disponibilidad de un presupuesto específico, la rendición de cuentas en sede parlamentaria...

Así, podemos decir que en todos los temas tratados se han producido avances, aunque no en todos del mismo grado.

En cuanto a los dos temas que aquí más nos interesan se siguen dando todo tipo de situaciones. Así:

- Respecto a las condiciones de los alojamientos se mantienen todavía algunas situaciones que no reúnen las mínimas condiciones de salubridad.
- Y respecto a la escolarización en la zona, a pesar de los recursos y programas puestos en marcha, todo apunta a que se produce una barrera o un techo difícil de romper, seguramente en muchos casos por factores culturales o que tienen que ver con la escolarización (o no escolarización) en origen.

Hay, pues, mucho trabajo realizado, pero también mucho por mejorar.

La visión de las quejas

No es fácil que una población que está de paso y apenas conoce los servicios o instituciones a los que, en teoría, podría acudir en defensa de sus derechos, presente una queja.

En ocasiones, personal del propio Ararteko de visita en la zona, al hablar con trabajadores temporeros y conocer, por ejemplo, el impago de un trabajo ya realizado o las condiciones de alojamiento, ha animado a esas personas a que presentaran una denuncia. La respues-

ta, casi siempre, ha sido clara: “No ganaríamos nada, y perderíamos nuestras posibilidades de volver a ser contratados”.

Las quejas recibidas, normalmente, han tenido un carácter informal y han llegado a través de otras personas o servicios sociales que intervienen en la zona. En cuanto a los motivos de queja, suelen ser los ya citados: un asentamiento o un alojamiento que no reúne las condiciones mínimas; una serie de menores que no acuden a la escuela; un centro escolar que no dispone de los recursos adecuados...

Cuando el trabajo de campo ha sido posible, las propias visitas de personal del Ararteko han sido una importante fuente de información para el Ararteko que ha dado pie a diferentes actuaciones. Cuando ello ha sido imposible, han resultado de gran utilidad las informaciones y memorias aportadas por los servicios sociales de base, por las asociaciones que llevan a cabo programas socioeducativos en la zona o por el propio Instituto de Bienestar Social de la Diputación Foral de Álava.

La visión de los propios menores y de sus familias

Cuando uno acude a un centro de la zona y habla con los chicos o chicas de familias temporeras en él escolarizados, en general, observa y escucha manifestaciones de satisfacción sobre el transporte, sobre el comedor, sobre el tiempo y la actividad escolar, sobre el tiempo de recreo, sobre las actividades extraescolares...

Cuando acude a un asentamiento o a un alojamiento y se encuentra, en horario escolar, con población infantil que no ha acudido a la escuela, puede escuchar todo tipo de razones, tanto de los propios menores (que, en ocasiones, querrían acudir a la escuela pero tienen que atender otras obligaciones) como en boca de sus familiares.

Las causas o excusas que las propias familias suelen poner para no escolarizar a sus hijos e hijas suelen ser:

- Que van a estar pocos días (Corta duración de la estancia).
- El miedo al transporte escolar.
- Que el menor o la menor en cuestión tiene que cuidar de otros menores de edad, mientras ellos trabajan en el campo.
- El miedo a que acuda solo y no sea bien tratado.
- La permanencia de una persona adulta responsable al cuidado de los menores (como alternativa a la escolarización)...

Así, por ejemplo, entre las causas manifestadas por las familias en el último año para no escolarizar a sus hijos e hijas, destacan como más frecuentes:

- En el caso de menores en el tramo 0-3 años de edad, que se trata de niño/s muy pequeños, y que iban a estar poco tiempo.

- En el caso de mayores: poco tiempo en la zona, o que ya hay una persona que se queda a su cuidado.

Evolución

Como ya se ha dicho, según sea el año y las condiciones de la campaña, existe una gran variabilidad en lo que respecta a la población temporera presente en la zona y, más en concreto, respecto al nº de menores y sus necesidades de escolarización.

Lo podemos comprobar en las siguientes tablas, en las que se resumen algunos datos recogidos durante los últimos diez años.

Tabla 3.7.5. Datos globales del censo de población temporera en La Rioja Alavesa (2000-2009)

AÑO	TOTAL PERSONAS	MENORES	FAMILIAS GRUPOS	ESTANCIA MEDIA/DÍAS	Nº MENORES ESCOLARIZADOS	% DE MENORES ESCOLARIZADOS
2000	1.197	407	155	19	176	43%
2001	1.093	298	78 Familias 5 Grupos	15	118	40%
2002	1.308	286	73 Familias 17 Grupos	13	113	40%
2003	1.824	316	93 Familias 38 Grupos	13	78	25%
2004	2.136	434	115 Familias 42 Grupos	18	84	19%
2005	2.125	366	104 Familias 61 Grupos	20	113	31%
2006	1.476	203	87 Familias 49 Grupos	20	121	60%
2007	1.686	213	60 Familias 77 Grupos	15	69	33%
2008	1.637	198	60 Familias 72 Grupos	20	78	39%
2009	1.656	201	66 Familias 47 Grupos	13	86	43%

Fuente: Diputación Foral de Álava. Memorias anuales del Instituto Foral de Bienestar Social.

Tabla 3.7.6. Datos globales del censo de la población temporera en la cuadrilla de Salvatierra (2001-2009)

AÑO	TOTAL PERSONAS	MENORES	FAMILIAS GRUPOS	ESTANCIA MEDIA/DÍAS	Nº MENORES ESCOLARIZADOS	% DE MENORES ESCOLARIZADOS
2001	189	30	10 Familias 14 Grupos	12	5	17%
2002	208	34	15 Familias 19 Grupos	11	5	15%
2003	268	38	17 Familias 15 Grupos	13	0	0%
2004	180	13	5 Familias 19 Grupos	7	0	0%
2005	149	5	3 Familias 15 Grupos	10	1	20%
2006	38	3	1 Familias 4 Grupos	14	1	33%
2007	86	3	1 Familias 14 Grupos	14	1	33%
2008	80	0	0 Familias 9 Grupos	10	0	–
2009	51	0	0 Familias 5 Grupos	13	0	–

Fuente: Diputación Foral de Álava. Memorias anuales del Instituto Foral de Bienestar Social.

Tabla 3.7.7. Datos globales del censo de la población temporera en la montaña alavesa (campañas 2005-2009)

AÑO	TOTAL PERSONAS	MENORES	FAMILIAS GRUPOS	ESTANCIA MEDIA/DÍAS	Nº MENORES ESCOLARIZADOS	% DE MENORES ESCOLARIZADOS
2005	116	22	9 Familias 13 Grupos	13	7	32%
2006	115	20	7 Familias 11 Grupos	14	6	30%
2007	119	32	17 Familias 9 Grupos	16	8	25%
2008	103	11	8 Familias 11 Grupos	17	4	36%
2009	48	4	4 Familias 5 Grupos	20	0	0%

Fuente: Diputación Foral de Álava. Memorias anuales del Instituto Foral de Bienestar Social.

La evolución, como muestran los datos, ha sido muy diferente según se trate de una zona de vendimia (Rioja Alavesa) o de zonas dedicadas tradicionalmente al cultivo de la patata.

Respecto al nº de menores presentes y a su escolarización, que es lo que aquí nos ocupa de manera especial, se puede decir que, aunque se aprecie un descenso notable en las necesidades de escolarización, éstas todavía siguen siendo significativas en la comarca de la Rioja Alavesa.

Otros datos disponibles (aunque no reflejados aquí) refuerzan la necesidad de intervención social, especialmente los que hacen referencia a la escolarización o no en origen, por ejemplo en la población que proviene de Portugal, y a las condiciones de alojamiento de muchas de las familias con menores, mayoritariamente en lonjas, bordas, almacenes, pabellones o bodegas que no siempre reúnen las condiciones mínimas exigibles.

A modo de síntesis o conclusión (elementos más destacables)

El trabajo llevado a cabo durante estos años en Álava con respecto a las condiciones de la población temporera es un buen ejemplo de colaboración interinstitucional. Permite apreciar los avances experimentados en la respuesta a las necesidades de una población especialmente vulnerable pero también, y al mismo tiempo, reconocer los límites de la intervención ante situaciones de gran tradición y arraigo social.

Así, por ejemplo, respecto a la escolarización de los menores, se han arbitrado los recursos necesarios para ella (transporte, comedor, profesorado, aulas...) y se ha logrado cierto grado de asistencia, pero existe un techo de escolarización difícil de romper (especialmente entre mayores de 12 años y menores de tres años), al igual que resulta muy difícil lograr una verdadera inclusión en la dinámica escolar de los centros de la zona o lograr una continuidad con la escolarización de este alumnado en sus lugares de origen.

Parecidos avances y límites se pueden apreciar también en los otros grandes temas abordados:

- En las condiciones de contratación (con incrementos anuales de las contrataciones en origen, pero que sólo alcanzan a una parte de la población temporera y de los agricultores contratantes).
- En las condiciones de alojamiento (con locales que van mejorando sus condiciones y otros que siguen sin reunir los mínimos requisitos).
- En el grado de sensibilización social e implicación de la población de acogida, en el que todavía se aprecian prácticas y niveles de compromiso muy diferentes.

Todo ello influye en las condiciones de vida de las personas menores de edad presentes en la zona durante el periodo de recolección, cuestión principal que hemos querido abordar en este capítulo.

Recomendaciones

Como se ha recordado en las páginas anteriores, en el informe extraordinario sobre la *Situación de la población temporera en Álava* efectuamos ya 17 recomendaciones que buscaban la mejora en todas las cuestiones consideradas esenciales: en la coordinación interinstitucional; en las condiciones de contratación; en las condiciones de alojamiento; en las condiciones de escolarización; en las condiciones de integración social. Posteriormente, efectuamos también una Recomendación general, de carácter más amplio y concreto, sobre [“Las condiciones de alojamiento de los trabajadores temporeros y su familia”](#); (cuyo contenido íntegro se recoge en la versión digital de este informe).

Tal y como hemos pretendido mostrar en este capítulo, en todos los temas se han producido avances y en todos siguen existiendo cuestiones pendientes o necesitadas de mejora. Mejoras que –seguimos creyendo– deben ir en la misma línea apuntada en nuestras recomendaciones e, igualmente, en los planes aprobados durante estos años.

No se trata pues, aquí, de efectuar nuevas recomendaciones específicas para este sector de la población, sino en insistir en la vigencia y utilidad de las ya efectuadas, con una especial atención en aquellas que mayor incidencia directa tienen en la vida y los derechos de las personas menores de edad, como son las condiciones de los alojamientos en los que viven (vehículos, zonas de acampada, locales cedidos por los agricultores...) y las condiciones en las que son escolarizados en los centros educativos de la zona.

Sólo la voluntad institucional y la continuidad del trabajo durante muchos años lograrán superar prácticas todavía asentadas y que ponen en riesgo los derechos de este sector vulnerable de la población.

Evidentemente, también pueden ser de aplicación a este sector de la población buena parte de las recomendaciones que respecto al sistema educativo, hacemos en el capítulo 5 de este informe.

Recomendación general, de 1997, sobre «Las condiciones de alojamiento de los trabajadores temporeros y sus familias»

En los últimos tres años la institución del Ararteko ha efectuado un seguimiento de las condiciones en las que viven los trabajadores temporeros y sus familias, en diferentes zonas de Álava, durante el trabajo de la vendimia o de la recogida de la patata. Se han analizado básicamente cuatro cuestiones problemáticas:

- los sistemas de contratación;
- las condiciones de alojamiento;
- las condiciones de escolarización;
- los grados de integración-exclusión social respecto al entorno.

Respecto a las condiciones de escolarización de los hijos e hijas de las familias que acuden a los trabajos de temporada, ya el año 1995 esta institución efectuó una serie de gestiones y recomendaciones y, de hecho, se ha podido apreciar una evolución favorable.

También el año pasado (1996) el informe anual recogía una serie de propuestas de actuación institucional para la mejora de la situación de estas personas en el ejercicio de sus derechos. Se señalaban, en concreto, tres campos de actuación preferente:

1. El desarrollo normativo y el cumplimiento de la legalidad.
2. La coordinación entre diferentes instituciones y agentes sociales.
3. La información a estas personas sobre derechos y servicios.

El seguimiento efectuado este último año (que queda recogido en el capítulo 2 del Informe ordinario de 1997) ha permitido valorar algunos avances en cuestiones ya abordadas y, al mismo tiempo, analizar con mayor intensidad una de las cuatro cuestiones arriba señaladas: las condiciones de alojamiento de los trabajadores temporeros y sus familias. Esta recomendación se centrará precisamente en esta cuestión: la de los alojamientos.

El trabajo de campo permite observar situaciones muy diversas y diferenciar, como mínimo, cuatro de ellas:

- a) la de las personas acogidas ocasionalmente en los albergues promovidos por las instituciones;
- b) la de las familias que acampan en zonas o campamentos previstos para ello;
- c) la de las personas y familias que se alojan en locales habilitados por los agricultores o las empresas contratantes;
- d) la de las familias y personas que pernoctan donde y como pueden, al no disponer de otras condiciones mejores.

Permite también diferenciar implicaciones y actuaciones de diferentes estamentos:

- iniciativas de instituciones cuyo ámbito es el territorio histórico (por ejemplo, de la Diputación Foral de Álava), como la puesta en marcha de albergues;

- implicaciones de las autoridades locales, por ejemplo, autorizando o habilitando lugares de acampada;
- acondicionamiento de locales para alojar a estas personas por parte de los propios contratantes (bien sea en unidades de explotación familiar, o bien en el caso de empresas vitivinícolas)...

Es evidente que las necesidades de alojamiento difieren mucho según los casos (trabajadores solos, familias completas...) y que, por tanto, no es posible ofrecer una única solución igualmente válida para dar respuesta a todas las necesidades que se presentan.

Lo que sí es posible es fijar algún criterio básico y común en el que se puedan fundamentar las diferentes soluciones y, en función de ello, delimitar las responsabilidades que correspondan a unos u otros agentes sociales. Y siempre desde la perspectiva de los derechos que asisten a estas personas. Acudiremos para ello a diferentes ámbitos del derecho, sin perder de vista que el tema que nos ocupa es siempre el de las condiciones de alojamiento de un determinado colectivo.

* * * * *

El derecho a una vivienda adecuada y digna es un derecho reconocido constitucionalmente y que ya se recoge en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948. Este derecho ha sido desarrollado en diferentes instrumentos de carácter internacional:

- Convenios (como el Convenio internacional sobre la protección de los derechos de los trabajadores migrantes y los miembros de sus familias, de 1950).
- Pactos (como el Pacto internacional de los derechos económicos, sociales y culturales, de 1996).
- Declaraciones y recomendaciones (como la Declaración sobre asentamientos humanos de Vancouver, de 1976).
- Resoluciones de la ONU sobre la realización del derecho a una vivienda adecuada (numerosas resoluciones: de la Asamblea General, del Consejo Económico y Social, de la Comisión de Derechos Humanos, de la Comisión de Asentamientos Humanos, de la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y la Protección de las Minorías...).

Algunos de estos convenios, pactos, declaraciones y resoluciones tienen un carácter general; otros, sin embargo, se refieren a situaciones específicas o a la aplicación de tal derecho a los colectivos más vulnerables. No se trata aquí de efectuar un recorrido por tales instrumentos y ver su aplicabilidad a la situación que nos ocupa. Sin embargo, sí puede resultar de interés analizar dos cuestiones centrales para nosotros:

- qué se entiende por una vivienda «adecuada»;
- y qué papel corresponde a los gobiernos, y a otros agentes, a la hora de garantizar tal derecho.

Tomemos, por ejemplo, uno de los últimos documentos trabajados por la ONU respecto a esta cuestión. Nos referimos al Programa de Habitat (Objetivos y Principios, Compromisos y Plan de Acción Mundial), aprobado por el Comité Preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (A/CONF. 165/ L.1 de 12 de abril de 1996).

El programa de Habitat caracteriza lo que debe ser considerado como una vivienda adecuada en los siguientes términos:

“43. Una vivienda adecuada significa algo más que tener un techo bajo el que guarecerse. Significa también disponer de un lugar privado, espacio suficiente, accesibilidad física, seguridad adecuada, inclusive en lo que atañe a la tenencia, estabilidad y durabilidad estructurales, iluminación, calefacción y ventilación suficientes, una infraestructura básica adecuada que incluya servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y eliminación de desechos, factores apropiados de calidad del medio ambiente y relacionados con la salud; y un emplazamiento adecuado y con acceso al trabajo y a los servicios básicos, todo ello a un costo razonable. La determinación de la idoneidad de todos estos factores debe hacerse con las personas interesadas, teniendo en cuenta la perspectiva del desarrollo gradual. El criterio de idoneidad suele variar de un país a otro, pues depende de factores culturales, sociales, ambientales y económicos particulares...”

Y entre las medidas que deben adoptar los gobiernos a fin de promover, proteger y velar por el logro gradual del derecho a una vivienda adecuada señala, por ejemplo, lo siguiente:

“d) Supervisar y evaluar con eficacia las condiciones de alojamiento; inclusive el número de personas sin hogar y de viviendas deficientes y, en consulta con la población afectada, formular y adoptar políticas de vivienda apropiadas y poner en práctica estrategias y planes eficaces para hacer frente a estos problemas.”

El Programa de Habitat dedica una especial atención a los «grupos vulnerables» integrados por personas entre las que se encuentran «los trabajadores migratorios». Así, señala que:

“72. La vulnerabilidad es la incapacidad de competir en condiciones de igualdad para conseguir recursos y oportunidades. La vulnerabilidad suele estar causada por la marginación y la exclusión de alguien de las tendencias socioeconómicas predominantes y de los procesos de adopción de decisiones. Para reducir la vulnerabilidad, es necesario mejorar y garantizar el acceso de los miembros de grupos vulnerables a la vivienda, la financiación, la infraestructura, los servicios sociales básicos, los mecanismos de protección social y los procesos de adopción de decisiones.”

Las resoluciones o los criterios señalados son de carácter general -se refieren a los asentamientos o a las viviendas en general- sin entrar a concretar situaciones específicas, como pueden ser las de los trabajadores temporeros.

En el plano internacional –que es en el que, de momento, nos estamos moviendo– será la Organización Internacional del Trabajo (OIT) la que, en algunas de sus recomendaciones

y convenios, establecerá una serie de criterios específicos para estos colectivos. Así, por ejemplo:

- La Recomendación 16/1921 sobre el alojamiento de los trabajadores agrícolas señala:

“Que cada Miembro de la Organización Internacional del Trabajo reglamente, si no lo hubiera ya hecho, por vía legislativa o en otra forma, las condiciones de alojamiento de los trabajadores agrícolas, teniendo en cuenta las condiciones especiales climatológicas o de otra clase que influyan en el trabajo agrícola del país, y previa consulta a las organizaciones interesadas de empleadores y de trabajadores, cuando estas organizaciones existan.

Que dicha reglamentación se aplique a todos los locales provistos por los empleadores para alojar a sus trabajadores, individualmente, en grupos o con sus familias, ya se los aloje en las casas de dichos empleadores o en edificios puestos por los mismos a su disposición.

Que dicha reglamentación contenga las disposiciones siguientes:

a) a menos que las condiciones climatológicas hagan innecesaria la calefacción, los alojamientos destinados a familias obreras, a grupos de trabajadores o a trabajadores aislados deberán tener habitaciones que puedan ser calentadas;

b) los locales destinados al alojamiento de grupos de trabajadores deberán estar provistos de un lecho para cada uno de los ocupantes, y estar amueblados y situados de manera que permitan a los obreros el aseo personal; habrá locales separados para el alojamiento de las personas de diferente sexo; y en el caso de locales ocupados por familias, se tomarán disposiciones adecuadas en lo que concierne a los niños;

c) los establos, cuadras y cobertizos no podrán ser utilizados como locales para dormitorio de obreros.

Que cada Miembro de la Organización Internacional del Trabajo tome medidas para garantizar la aplicación de las disposiciones de dicha reglamentación.”

- El Convenio sobre política social (normas y objetivos básicos) de 22 de junio de 1962, en su artículo sexto establece el siguiente criterio: *«Cuando las circunstancias en que los trabajadores estén empleados los obliguen a vivir fuera de sus hogares, las condiciones de trabajo deberán tener en cuenta sus necesidades familiares normales»*. E igualmente señala que, cuando la vivienda forma parte de la remuneración, la autoridad competente deberá tomar todas las medidas para garantizar que es adecuada.
- La Recomendación 165/1981 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, refiriéndose concretamente a los trabajadores temporeros señala, en su artículo 21, que con el fin de proteger a estos trabajadores, muchos de los cuales tienen responsabilidades familiares, deberían reglamentarse y supervisarse adecuadamente las condiciones en que ejercen su trabajo. Y en el apartado segundo de ese mismo artículo establece como criterio que, en la medida de lo posible, las

condiciones de empleo de los trabajadores temporeros deberían ser equivalentes a las de los trabajadores permanentes.

También la OIT señala las condiciones mínimas que, con carácter general, debe tener una vivienda adecuada. (Véase, por ejemplo, la Recomendación 115/1991, de 7 de junio, sobre la vivienda de los trabajadores.)

Es normal que en los instrumentos internacionales se fijen criterios y se efectúen recomendaciones de carácter general, sin entrar a detallar situaciones que pueden variar sustancialmente de unos lugares a otros. La aplicación de tales criterios (globales) a las diferentes situaciones (particulares) que se dan en un determinado territorio corresponde a cada gobierno, o a cada administración competente en dicho territorio. Por ello, el logro de un mismo objetivo (en nuestro caso, la mejora de las condiciones de vida y de alojamiento de los trabajadores temporeros y de sus familias) podrá ser abordado en cada lugar de formas o mediante programas diferentes, adecuadas a las circunstancias de cada situación.

Así, la problemática del alojamiento de los trabajadores temporeros y de sus familias es abordada en nuestro entorno a través de iniciativas de diferente signo. Señalamos algunas de ellas, a título de ejemplo:

- El establecimiento de vías de ayuda económica dirigidas expresamente a tal fin. Estas ayudas van destinadas unas veces a los propios agricultores (por ejemplo, las ayudas para la reforma de las explotaciones agrarias destinadas a la «*mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los empleados en las explotaciones*», contemplada en el art. 5 del Real Decreto 204/1996, de 9 de febrero), y otras veces a asociaciones o entidades sin fines de lucro (por ejemplo, las ayudas para el acondicionamiento de alojamientos previstas en la Orden de 4 de noviembre de 1994, del Ministerio de Asuntos Sociales, sobre medidas de apoyo a las migraciones interiores).
- La fijación de las condiciones mínimas, materiales y funcionales, que deben cumplir determinados servicios, a efectos de autorización, registro, acreditación, inspección... (vía utilizada, por ejemplo, por la Consejería de Asuntos sociales de la Junta de Andalucía para regular los centros de servicios sociales, Decreto 87/1996, de 20 de febrero; Orden de 29 de febrero de 1996, y utilizada también por la propia Administración vasca para otro tipo de servicios como los albergues e instalaciones destinadas a la estancia y alojamiento de grupos infantiles y juveniles, Orden de la Consejería de Cultura de 12 de noviembre de 1997).
- La inclusión en los convenios colectivos del sector de la responsabilidad del contratante respecto al alojamiento de los temporeros, o de las condiciones de habitabilidad dignas que deben tener los alojamientos (ej.: convenios de La Rioja o de la provincia de Jaén).
- Las ayudas a las corporaciones locales para la asistencia a los trabajadores y sus familias, que contemplan incluso la puesta en marcha de determinados servicios como guarderías para hijos de los trabajadores temporeros (por ejemplo, en la Orden de 10 de enero de 1992, de la Consejería de Asuntos Sociales de la Junta de Andalucía).

Como se puede comprobar por los ejemplos anteriores, la problemática particular de este colectivo se puede abordar de un modo totalmente específico, mediante normativas propias o acuerdos que contemplen su situación, o bien aprovechando vías o normas de carácter más general en las que tales situaciones encuentren acomodo. Ambas vías son utilizadas y pueden servir al objetivo perseguido.

En el momento actual, ni en nuestra Comunidad ni en el Territorio Histórico de Álava existe, por ejemplo, un convenio colectivo agrícola, pero sí existen iniciativas legislativas o marcos normativos que pueden ser utilizados o desarrollados para resolver la problemática aquí planteada. La tramitación parlamentaria, iniciada ya, del Anteproyecto de Ley de Desarrollo Rural constituye, sin duda, una oportunidad para abordar estas y otras cuestiones. De igual modo, determinados textos normativos actualmente vigentes, como el Decreto 210/1990, de 30 de julio, sobre ayudas a las explotaciones agrarias del País Vasco, o el Decreto 168/1997, de 8 de julio, por el que se regulan las explotaciones agrarias prioritarias en la Comunidad Autónoma del País Vasco, pueden servir como vía para la canalización de posibles ayudas institucionales a la «modernización» de las explotaciones, concepto que, tal y como queda recogido en la exposición de motivos del último decreto citado, incluye las mejoras de las condiciones de vida y trabajo del personal.

De hecho, algunas empresas y agricultores de la zona han obtenido subvenciones públicas para sus proyectos de habilitación de locales destinados al alojamiento de los trabajadores temporeros y sus familias. No obstante, el análisis de la realidad de los alojamientos en la zona alavesa pone al descubierto que hay muchas cuestiones que deben ser objeto de clarificación. Así:

- a) la responsabilidad que corresponde al contratante (sea éste un agricultor o una empresa) a la hora de atender las necesidades de alojamiento de los trabajadores y sus familias;
- b) las condiciones mínimas, materiales y funcionales, exigibles a cualquier situación para que pueda considerarse “digna”;
- c) la responsabilidad de las diferentes administraciones (locales, forales...) a la hora de autorizar, supervisar o velar por el cumplimiento de tales condiciones.

Por todo ello, el Ararteko recomienda regularizar las condiciones mínimas (materiales, higiénicas y funcionales) que deben cumplir los diferentes alojamientos destinados a los trabajadores temporeros y a sus familias, regularización que debe servir como criterio para la posible adjudicación de ayudas públicas, para la autorización e inspección de los alojamientos y, en última instancia, para garantizar unas condiciones dignas de tales alojamientos.

Recomendación general, de 2000, sobre «Regulación de las condiciones de los alojamientos de temporeros»

Desde el año 1996 el Ararteko ha reflejado en todos los informes anuales al Parlamento su preocupación y sus propuestas en relación con la situación de los trabajadores temporeros

y la de sus familias, que acuden, especialmente, a la vendimia y a la recogida de patata en Álava (cfr. capítulos 1 de los informes de 1996 a 1999). Habitualmente se ha centrado en cuatro cuestiones de especial trascendencia:

- sistemas de contratación;
- condiciones de alojamiento;
- escolarización de sus hijos e hijas;
- integración-exclusión social.

La recomendación general que aquí se efectúa se centra en uno de los cuatro aspectos citados: las condiciones de las instalaciones destinadas al alojamiento de los temporeros.

No es la primera vez que el Ararteko aborda de forma directa esta cuestión. Así, en el informe de 1997 incluyó una recomendación general sobre la necesidad de regular las condiciones de alojamiento de los trabajadores temporeros y sus familias, y en el informe del último año (1999) fue objeto de una atención preferente.

Sin embargo, a pesar de las propuestas, no se ha logrado ninguna mejora significativa de la situación, y la cuestión de los alojamientos sigue siendo un tema pendiente, fuente periódica de dudas, problemas y preocupaciones.

Durante el año 2000, en una de las reuniones de la Mesa interinstitucional creada para abordar la problemática de los trabajadores temporeros de Álava (reunión de 22 de febrero) se planteó la conveniencia de que el Ararteko volviese a analizar la cuestión, aún no resuelta, de los alojamientos de estas personas y de sus familias, y elaborase algún documento o propuesta que pudiera servir de referencia a los componentes de la Mesa.

En respuesta a tal petición, la institución del Ararteko mantuvo reuniones de trabajo con responsables de diferentes administraciones competentes en el tema (algunas de ellas, como los departamentos del Gobierno Vasco, no presentes en la Mesa interinstitucional) y, posteriormente, elaboró un dossier con sus propuestas de regulación, que entregó formalmente a la Diputada Foral de Bienestar Social de Álava, en cuanto responsable o impulsora de la citada Mesa, e hizo llegar a las diferentes instancias.

La recomendación general que aquí se hace recoge, en esencia, el contenido del dossier y las propuestas presentadas con fecha de mayo de 2000, sobre las que no existe todavía, en el momento de redactar este informe, una respuesta concreta por parte de ninguna de las instituciones competentes.

Normalmente, las intervenciones sobre esta cuestión efectuadas hasta este año por la institución del Ararteko han pretendido describir y analizar el problema, y proponer las actuaciones institucionales necesarias para mejorar su situación, de acuerdo con las funciones que la Ley le adjudica y sin entrar en concreciones que corresponden a otras instancias. Sin embargo, tanto en el dossier elaborado como en esta recomendación se ha dado un paso más y se aportan algunos ejemplos y propuestas concretas que se consideran útiles para desbloquear la situación.

La recomendación se estructura en tres partes:

1. Una primera, descriptiva, en la que se refleja la realidad observada y las diferentes necesidades por cubrir (resumen, en parte, de análisis efectuados en los años anteriores).
2. Una segunda, en la que se ofrece información sobre diferentes iniciativas y proyectos, de otros lugares (que pueden servir como elementos de referencia).
3. Una tercera parte, en la que se aborda la cuestión desde el punto de vista competencial y se proponen los instrumentos jurídicos para su regulación (recomendación y propuestas).

1. Asentamientos y alojamientos de los trabajadores temporeros y sus familias en Álava. Situaciones a tener en cuenta

Uno de los problemas que suele darse al analizar la problemática de los temporeros es el de la falta de datos globales y fiables sobre su realidad. Existen, sí, datos parciales sobre determinadas cuestiones (sobre menores que se escolarizan, personas que acuden a las oficinas de información o que utilizan los albergues de Salvatierra y Laguardia, trabajadores que han sido dados de alta en la Seguridad Social), pero mediante ellos resulta muy difícil obtener una visión global -cuantitativa y cualitativa- de los problemas del sector.

Respecto a los datos específicos sobre alojamientos y asentamientos, el problema es similar. En algunos casos concretos, bien por iniciativa municipal, bien por medio de programas promovidos por el Instituto Foral de Bienestar Social, se han recogido y se conocen algunos datos sobre esta cuestión. Así, por ejemplo, limitándonos a las últimas campañas, contamos con algunas fuentes de datos que podemos utilizar, aunque no exista todavía un censo fiable de locales o alojamientos. Para mayor claridad y seguridad, recogeremos aquí los datos correspondientes a la campaña de 1999 (sobre la que se ha podido disponer de todas las memorias). Respecto a los datos del 2000, se incluyen algunos, en función de su disponibilidad en el momento de redactar esta recomendación (diciembre de 2000). Centrándonos, pues, en las fuentes de datos de las campañas de 1999, podemos señalar las siguientes:

- Respecto a la zona de recogida de patata, la memoria que elaboró Cáritas sobre el trabajo con temporeros y agricultores el año 1999 aporta datos de interés, obtenidos mediante 112 encuestas en 36 pueblos de la Llanada, Valle de Arana y Montaña alavesa.
- En la zona de la Rioja alavesa, la intervención de los servicios sociales de base y la realización durante los últimos años de un programa de atención e intervención socioeducativa en Elciego ha logrado, por ejemplo, no sólo la escolarización o la realización de actividades relacionadas con la alimentación, la salud, la higiene o el uso del tiempo libre de un número considerable de menores, sino, también, la recopilación de datos globales sobre la situación del colectivo de familias y trabajadores temporeros que acuden a esta localidad. Los informes anuales elaborados por el equipo educativo de Hezilan, encargado del desarrollo de este programa subvencionado por el Departamento de Bienestar Social de la Diputación Foral de

Álava, recogen muchos datos de interés para intervenciones posteriores: origen de las familias, composición de los núcleos familiares, años que llevan viniendo a la vendimia, registros de escolarización... La extensión de estos programas a otras localidades (Lanciego y Kanpezu en el año 2000) permitirá aumentar el grado de conocimiento de la realidad.

- El *Estudio sobre el temporeroismo en la Rioja alavesa*, promovido por la Secretaría de Servicios Sociales y del que se presentó un informe en abril de 2000, ofrece una visión amplia de la disponibilidad, ocupación, tipología, condiciones y capacidad de los diferentes alojamientos existentes en la zona, así como de las dificultades sentidas por los propios agricultores respecto a esta cuestión... Datos, todos ellos, recogidos mediante encuesta y entrevista a una muestra de propietarios de explotaciones en la zona.

En la campaña de vendimia de 1999, además, se dio una circunstancia nueva y con incidencia directa en la cuestión que aquí abordamos: la supresión de la zona de acampada que se solía habilitar en Elciego en años anteriores. Evidentemente, esta decisión, mantenida los dos últimos años, ha tenido una consecuencia directa en las condiciones de asentamiento de muchas familias, acostumbradas a acudir los años anteriores y acampar en ella. Personal de la institución del Ararteko comprobó *in situ* los problemas y la incertidumbre que, sobre todo en los primeros momentos después de la llegada, se les plantearon a muchas de estas familias.

La decisión de suprimir la zona de acampada se debe, entre otras razones, al criterio de que sean las partes contratantes las que asuman la responsabilidad de alojar a las personas contratadas. Este criterio es compartido por esta institución, y así lo ha mantenido en todo momento. El problema surge cuando los contratantes no asumen, de hecho, esta responsabilidad o lo hacen en unas condiciones que no respetan la dignidad de las personas o unos mínimos exigibles. Mínimos que, por otra parte, no están definidos, ya que falta una normativa específica que los regule, o un acuerdo que los precise.

En anteriores informes de esta institución se han diferenciado cuatro situaciones-tipo respecto a las condiciones de alojamiento de estas personas:

- a) la de las personas acogidas -normalmente, durante uno o dos días- en los albergues promovidos por las instituciones;
- b) la de las familias que acampan en zonas o campamentos previstos para ello;
- c) la de las personas y familias que se alojan en locales habilitados por los agricultores o las empresas contratantes;
- d) la de las familias y personas que pernoctan donde y como pueden, por no disponer de otras condiciones mejores.

Existen también otras diferenciaciones significativas y de gran importancia. Una de ellas es la que distingue entre el alojamiento de quienes acuden a la zona a trabajar sin familia, y quienes llevan consigo a toda la familia. Lógicamente, las necesidades son muy diferentes en un caso u otro.

Aportaremos aquí algunos datos, correspondientes principalmente a la campaña de 1999, sobre cada una de las cuatro situaciones señaladas. En unos casos se trata de informaciones entresacadas de las memorias; en otros, de datos obtenidos en las visitas a asentamientos y locales realizadas por personal del Ararteko los días 29 de septiembre y 6 de octubre de 1999. Haremos también alguna referencia a la situación observada el año 2000, a raíz de las visitas efectuadas a diferentes lugares los días 17 y 18 de octubre.

a) Albergues

En 1998, una vez finalizadas las obras, se puso en servicio el albergue permanente de Salvatierra, promovido por la Diputación Foral de Álava, con capacidad para 31 personas. Respecto al albergue temporal de Laguardia, durante los últimos años se han habilitado los locales de la piscina municipal para un número determinado de plazas (48 personas), y se han utilizado criterios similares de funcionamiento (estancias de un máximo de dos noches, manutención...).

Las demandas que reciben y el servicio que ofrecen estos dos servicios son bastante diferentes: menor en el caso de Salvatierra (93 hombres, a lo largo de cuatro semanas y sin problemas de saturación el año 99), y mucho mayor en el caso de Laguardia (192 hombres y 13 mujeres, a lo largo de once días ese mismo año). En este caso, la capacidad del albergue fue desbordada durante los primeros días de funcionamiento, teniendo que ser ampliada en 16 plazas más de forma provisional. Esta situación de desbordamiento se ha reproducido, con mayor intensidad, el último año, en el que ha permanecido abierto sólo diez días, con una ocupación del 100%, habiendo optado, al final, por su cierre anticipado, debido a importantes problemas de gestión.

Es claro que la fórmula de los albergues presenta serias limitaciones, e incluso contradicciones. También ofrece elementos positivos: colaboración entre distintas instituciones, implicación de los servicios asistenciales de base y del voluntariado de la zona, atención a colectivos especialmente vulnerables como el de inmigrantes extranjeros (84 de los 93 acogidos en Salvatierra, y el 80% de los acogidos en Laguardia el año 99), ofrecimiento de otros servicios además del alojamiento (ropa, comida, aseo, botiquín, información...).

Así, según los datos y valoraciones recogidos en las memorias técnicas de tales servicios, hasta este último año se podía mantener que la vía de los albergues, incluso con sus limitaciones (máximo de dos días de estancia, limitaciones de horario, saturación en determinados días, desigual grado de implicación por parte de los agentes sociales...) ofrecía un servicio útil para un colectivo de personas especialmente vulnerable, que acude a la vendimia o a la recogida de patata por libre o en pequeños grupos no familiares, formado mayoritariamente por personas de origen extranjero (especialmente del Magreb). Los problemas surgidos en el albergue de Laguardia el último año obligan a revisar la situación y la valoración del servicio ofrecido en esta zona. Una revisión que tendría que tener en cuenta, entre otros elementos, la situación de provisionalidad y las condiciones materiales y de seguridad del albergue de Laguardia, y la evolución creciente del número de personas que acude a esta zona sin tener resueltas sus necesidades de alojamiento.

Hay, al menos, dos características del funcionamiento de estos servicios que les diferencian respecto a albergues para temporeros de otros lugares: ofrecen una atención provisional (mientras no hayan sido contratados, no durante el período de contrato), y es la Administración (DFA, no los agricultores) quien corre con todos los costes. Ambas características están relacionadas entre sí y tendrían que ser revisadas en el caso de optar por los albergues como una fórmula de alojamiento estable, cuestión que, en ocasiones, se ha planteado como deseable y sobre la que existe experiencia en otros lugares.

b) Zonas de acampada

Como se ha señalado, los dos últimos años se ha suprimido la tradicional zona de acampada de Elciego, utilizada mayoritariamente por familias del pueblo gitano llegadas a vendimiar desde otros lugares de España y de Portugal.

En la zona de recogida de la patata se ha mantenido, al menos, el campamento de Albaina, en condiciones similares a años anteriores: uno o dos servicios sanitarios, un generador de corriente, un grifo de agua corriente y algunos contenedores de basura. El año 99 se añadió la disponibilidad de un aljibe de agua para el aseo, cedido por el Ayuntamiento, del que no se ha dispuesto en la última campaña. Las "viviendas" siguen siendo, en la mayoría de los casos, chabolas temporales (unas quince), construidas con materiales precarios y sin que reúnan las mínimas condiciones de seguridad y salubridad. Se utilizan también como alojamientos algún autobús viejo y furgonetas. Respecto a posibles acampadas en otros lugares de la zona, carecemos de datos directos, por no haberlas visitado.

La supresión del espacio de acampada de Elciego, sin una alternativa real en bastantes casos, ha hecho que surjan por la zona nuevos lugares de acampada, más pequeños y en condiciones de mayor o menor precariedad, según los casos. Así, por ejemplo, el 6 de octubre de 1999 pudimos visitar algunos asentamientos:

- frente a la antigua zona de acampada, en un espacio cedido por el agricultor contratante para aparcar sus caravanas y furgonetas (5 familias);
- en un camino hacia las viñas, ensanchado al efecto, también en Elciego (6 familias);
- junto a la báscula de Baños de Ebro (9 familias);
- en espacios próximos a alguna lonja o pabellón del agricultor (en Laguardia, Samaniego, Baños, Lapuebla, Elciego...);
- en varias zonas destinadas a acumular materiales de construcción (en Villabuena...).

La mayoría de estas acampadas se han vuelto a reproducir este último año, e incluso han surgido otras nuevas, algunas de ellas bastante grandes, como una de las visitadas en Elvillar (con no menos de 12 familias extensas, el 18 de octubre).

En general, las zonas de acampada están ocupadas por familias extensas o emparentadas entre sí (en algunos casos de más de 40 miembros), que acuden en grupo con sus furgonetas, caravanas o camiones y a las que se ofrece, normalmente, alguna toma de luz y de agua, aunque no en todos los casos. El resto de servicios

(sanitarios, ducha, cocina, agua caliente, lugares para dormir...) corre de su cuenta. Las personas acampadas en Elciego han podido utilizar las duchas y servicios de las piscinas municipales, puestas a su disposición.

Prácticamente todas las personas con las que ha podido hablar personal de esta institución consideran que su situación real ha empeorado respecto a años anteriores (por falta de servicios, por lejanía del núcleo de población, dificultad de los accesos...). Alguna manifiesta que la situación es parecida: *"igual de mal"*. También hay quien pone de manifiesto una situación que, a veces, pasa desapercibida: los agricultores contratantes les han ofrecido alojamiento, pero prefieren utilizar sus camiones y remolques y hacer una vida más grupal.

Esta última observación sirve para poner de manifiesto la dificultad añadida que supone, para un correcto alojamiento, el hecho de acudir a la zona, no sólo quienes quieren y pueden trabajar, sino familias completas con todos sus miembros. La experiencia demuestra que esta realidad (acudir en familia) se mantiene año tras año y es previsible que así siga sucediendo, por razones culturales y de mercado. Ante ello, no parece que la mejor solución sea hacer como si no existieran.

c) Alojamientos en locales ofrecidos por los agricultores o empresas contratantes

En el informe anual del Ararteko de 1997 se resumía la situación de este modo:

"Respecto a las personas y familias que son acogidas en locales propiedad de los agricultores o de las empresas contratantes, se han podido constatar situaciones muy dispares: desde locales considerados modélicos y habilitados por algunas empresas de gran capacidad económica (...), hasta espacios sin condiciones mínimas de habitabilidad (normalmente, espacios destinados a guardar los aperos de labranza en diferentes explotaciones, sobre todo de tipo familiar), pasando por algunas iniciativas recientes de habilitación y reforma de locales para tales fines por parte de agricultores de algunas localidades." La observación de campo realizada, esencialmente el año 1999, permite seguir manteniendo básicamente lo dicho.

Durante los días 29 de septiembre y 6 de octubre de ese año se visitaron locales destinados al alojamiento de trabajadores y/o de sus familias en diferentes localidades: de la Llanada alavesa, de la Montaña alavesa, de municipios próximos a nuestra Comunidad y de la Rioja alavesa. Las condiciones de estos alojamientos se anotaron conforme a una ficha de observación elaborada al efecto.

La tipología más habitual en estos locales, según lo visto, puede responder a la siguiente descripción:

- En cuanto al lugar habilitado, pabellones independientes o espacios anexos a la vivienda del agricultor (lonjas, almacenes), dedicados muchas veces, durante el resto del año, al almacenamiento de género o de instrumentos de labranza, y que se despejan o se preparan para acoger a las familias de temporeros en estas fechas.

- En cuanto a las condiciones o los servicios disponibles, lo más habitual es que dispongan de agua corriente y luz, y cuenten con una cocina y algún retrete o baño habilitado, en el propio local o en un lugar próximo. La distribución del espacio suele ser por matrimonios o núcleos familiares, sin más separación que la ofrecida por los colchones en el suelo, alguna mesa o alguna mampara, en el mejor de los casos.

El número de personas acogidas en uno de estos locales varía mucho según los casos. En las visitas efectuadas se ha encontrado todo tipo de situaciones: desde 14 núcleos familiares y 43 personas alojadas en uno de estos pabellones, hasta locales ocupados por una sola familia integrada por 10 personas.

Para una correcta valoración de esta cuestión, conviene no olvidar la enorme variedad de situaciones -tanto de necesidades como de respuestas ofrecidas-, la dificultad de conocer los términos económicos en que se ofrecen estos alojamientos, o la múltiple casuística que se da a la hora de diferenciar entre servicios u objetos ofrecidos por el agricultor o empresa y equipamiento aportado por los propios contratados.

El *Informe sobre el temporerismo en la Rioja alavesa*, de abril de 2000, promovido por la Secretaría de Servicios Sociales de la Diputación Foral de Álava, recoge datos significativos sobre la enorme variedad de situaciones que se dan, incluso desde un determinado punto de vista: el de los propios agricultores contratantes. Los datos recogidos de una muestra de 298 agricultores permiten -aunque con muchas reservas sobre su validez y fiabilidad- un mejor acercamiento a la realidad. Así, respecto a la muestra analizada, podemos saber, por ejemplo:

- Cuántos consideran que ofertan alojamiento (64% del total) y cuántos no lo hacen (más de la tercera parte).
- Qué tipos de alojamientos ofrecen: casa (33%), lonja (35%), almacén o pabellón (19%)...
- Qué condiciones mínimas tienen esos alojamientos: agua corriente, luz, baño y cocina (40%); además, agua caliente y literas (30%)...
- Qué estimación de plazas disponibles se podría hacer para la zona (se computan 1.688 plazas en las 193 encuestas positivas, y se hace una estimación que puede llegar a las 4.000-4.500 plazas).
- Qué dificultades encuentra el agricultor para alojar a las personas temporeras: no disponer de un lugar adecuado (27%); necesidad de hacer reformas en el local, lo que le supone mucho gasto para los pocos días que dura la vendimia (10%); problemas de convivencia y dudas sobre su comportamiento (16%)...

Conviene recordar que se trata, en estos casos, de apreciaciones de los propios agricultores, no contrastadas con otras fuentes o con la observación directa de la realidad.

La realidad analizada permite destacar, al menos, dos elementos objetivos que dificultan este tipo de soluciones:

- el tamaño, características y capacidad económica de algunas explotaciones, con pocos recursos para dedicarlos a habilitar un alojamiento en condiciones;

- el tiempo, relativamente escaso, de utilización anual de estas instalaciones como alojamientos (campañas de recogida cortas).

Evidentemente, la capacidad económica de una gran empresa vinícola de la Rioja alavesa poco tiene que ver con los recursos disponibles por un sencillo agricultor que dedica unas hectáreas a la patata. Por lo que hemos visto, las soluciones más dignas respecto a alojamientos corresponden a empresas fuertes o a agricultores especialmente sensibilizados o con infraestructuras adaptables. En algunos casos, a la hora de abordar las obras de habilitación necesarias, han contado con ayudas económicas de las instituciones.

d) Personas a la intemperie y familias que acampan en zonas sin ningún servicio

Algunas de las situaciones observadas y descritas respecto a zonas de acampada podrían entrar, perfectamente, en este apartado. A ello habría que añadir la situación que se suele dar en Laguardia, los días, o mejor las noches, que el albergue tiene ocupadas todas las camas disponibles (personas durmiendo en los soportales del Ayuntamiento, o en la parada del autobús...).

Este tipo de situaciones es más frecuente en los momentos de falta de contrato: cuando todavía no han sido contratados por nadie, o entre contrato y contrato. Pero también se dan, con cierta frecuencia, a pesar de estar contratados, al no asumir la parte contratante la responsabilidad del alojamiento.

* * *

De acuerdo con las situaciones descritas, esta institución ha venido insistiendo en anteriores ocasiones sobre determinados aspectos. Así, por ejemplo, sobre la necesidad del trabajo coordinado entre las diferentes instituciones y agentes sociales para lograr una mejora de los servicios, sobre la fragilidad de la situación que puede dar origen a problemas aún mayores, sobre el desbordamiento en estas fechas de algunas redes de atención, sobre los diferentes criterios y grados de implicación de las autoridades municipales de las localidades afectadas...

Es justo reconocer que en algunos de estos aspectos se han tomado decisiones, se han puesto medios y se han logrado mejoras: apertura de oficinas de información, colaboración en campañas de sensibilización, reforzamiento de plantillas de profesionales, inicio de alguna experiencia piloto de contratación en origen... Sin embargo, en la cuestión específica de los asentamientos y alojamientos, que es la que aquí se aborda, no se han dado pasos significativos.

En opinión de esta institución, hay dos cuestiones que están en la base de las situaciones que se producen y que, de hecho, se convierten en dificultades objetivas para la resolución de los problemas planteados con relación a los asentamientos y los alojamientos:

- la ausencia de una normativa o acuerdo que especifique las obligaciones de las partes contratantes y, entre ellas, la que se refiere al alojamiento, y que regule las condiciones mínimas que tales locales deben cumplir;

- las dificultades objetivas para resolver algunas necesidades mediante medios estrictamente individuales y la ausencia de iniciativas de respuesta comunitaria o de colaboración entre varios agricultores con problemas similares.

Sigue sin existir un convenio agrícola para el territorio que clarifique estas cuestiones. Sigue sin existir una normativa específica que determine las condiciones mínimas de los locales o los mecanismos de ayuda y de supervisión...Y respecto a las iniciativas de colaboración para resolver problemas comunes, lo más destacable de lo que hayamos tenido conocimiento puede ser el interés manifestado por UAGA en conocer y divulgar las experiencias llevadas a cabo en este sentido por el área de migraciones de la confederación agraria COAG, en el caso de Catalunya (con visita incluida a determinadas instalaciones), o la iniciativa del Ayuntamiento de Leza para disponer, en el futuro, de un local de uso común.

Teniendo en cuenta la realidad de los últimos años, especialmente la carencia de alojamientos por parte de bastantes agricultores y la dificultad objetiva de otros para acoger a familias completas, llama la atención la ausencia de iniciativas de colaboración entre varios para resolver problemas comunes. Es posible, incluso, que determinadas situaciones pudieran ser resueltas sin necesidad de nuevos equipamientos, utilizando los recursos actualmente existentes, pero que no han sido aprovechados para estas funciones. Recursos como el "Alojamiento juvenil de la Montaña alavesa", situado en Bernedo, o la zona de acampada y el edificio construido por el Ayuntamiento, junto a la ermita de San Bartolomé, en Lagrán...

Por otra parte, en la zona de la Rioja alavesa, cada vez es más frecuente la contratación de estas personas, no sólo para la vendimia, sino para realizar otras tareas agrícolas, lo cual supone que los tiempos de estancia se prolonguen y, con ello, sea aún más importante regular, controlar y garantizar las correctas condiciones de los alojamientos.

Por todo ello, esta institución reitera, básicamente, los argumentos que utilizó en 1997 para defender la necesidad de regular el tema de los alojamientos y que le llevó a formular una recomendación de carácter general, incluida en el informe al Parlamento, para *"regularizar las condiciones mínimas (materiales, higiénicas y funcionales) que deben cumplir los diferentes alojamientos destinados a los trabajadores temporeros y a sus familias, regularización que debe servir como criterio para la posible adjudicación de ayudas públicas, para la autorización e inspección de los alojamientos y, en última instancia, para garantizar unas condiciones dignas de tales alojamientos."*

Los siguientes apartados pretenden avanzar en esa línea, concretar las propuestas y ofrecer algunas vías de solución.

2. Diferentes iniciativas para regularizar la situación en otras comunidades autónomas

Antes de analizar la situación y las propuestas de solución desde una perspectiva jurídica y competencial (lo que se hará en el apartado 3 de esta recomendación), parece interesante recoger aquí, aunque sea telegráficamente, algunas iniciativas, más o menos recientes,

tomadas en otras Comunidades y que pueden ofrecer pistas para la solución de los problemas planteados. Evidentemente, cada una de ellas responde a una problemática de determinadas características y adopta determinadas soluciones que pueden resultar inútiles o insuficientes en contextos diferentes. No se trata, pues, de ofrecer modelos de solución directamente aplicables a nuestra situación, sino de plantear alternativas que han podido servir en otros contextos y de las cuales se puede obtener alguna luz.

Limitándonos a zonas relativamente próximas y con presencia significativa de temporeros, podemos señalar las siguientes iniciativas y rasgos respecto a la regulación de los alojamientos:

1) Andalucía:

- Se ha ido creando una red de alojamientos-albergues, arrendados por los ayuntamientos y subvencionados por la Junta de Andalucía, al menos para determinadas campañas o zonas (ej.: aceituna).
- A raíz de los problemas surgidos en El Ejido, parece que se quiere abordar la cuestión de los alojamientos puestos a disposición de los trabajadores por parte de los empresarios.
- Respecto a la atención a necesidades de la familia, existe también una red de guarderías en origen (migraciones internas).
- Conviene recordar que, en muchos casos, no estamos ante un trabajo de temporada, sino de todo o de gran parte del año. En todo caso, se trata de campañas de bastante duración.

2) Catalunya:

Conocemos, básicamente, la experiencia llevada a cabo durante varios años por la COAG, en la que se ha interesado la UAGA. Algunos rasgos destacables de esta experiencia son:

- Combina contratación en origen, red de alojamientos y casas particulares, y gestión integral de los servicios para el agricultor (mediante pago del agricultor a la COAG).
- Algunos ayuntamientos han decidido construir algún alojamiento comunitario.
- Existe convenio agrario y también fijación de las condiciones mínimas de los alojamientos, al menos de hecho.
- Las situaciones familiares son muy minoritarias y no se contemplan en los alojamientos.

3) Rioja:

- Existe, desde hace años, un convenio agrario que recoge explícitamente las obligaciones de la parte contratante respecto al alojamiento de los contratados.
- Sin embargo, situaciones como la del campamento de Bañares hacen dudar del cumplimiento de dicho convenio en esta materia.

4) Navarra:

- Existe un Plan de choque para el alojamiento de los trabajadores temporales en campañas de recolección de productos agrícolas, presentado por el Departamento de Agricultura del Gobierno de Navarra al Parlamento, en respuesta a una moción aprobada en el Pleno del Parlamento el 27 de octubre de 1999.
- Las instituciones consultadas consideran dicho plan como “provisional”.
- Busca la creación de una especie de red de casas particulares (no utilizadas) que serían puestas en alquiler, a disposición de los empleadores, para su uso como alojamiento de trabajadores temporales.
- Para fomentar la incorporación de casas a este sistema, propone una deducción de hasta un 20% en el IRPF para quienes inviertan en la adquisición o rehabilitación de locales para este fin.

5) Aragón:

- El Gobierno de Aragón ha publicado varios decretos (el último de ellos el 10 de marzo de 2000) “de ayudas para el acondicionamiento de inmuebles destinados al alojamiento de trabajadores temporales del sector agropecuario”.
- Del decreto se pueden destacar dos elementos:
 - * el nivel de las ayudas concedidas (hasta el 50% de la inversión realizada en el acondicionamiento de los inmuebles);
 - * la fijación detallada de las condiciones mínimas de habitabilidad que deben cumplir los locales (anexo del decreto).

6) Extremadura:

- El Convenio del campo de Cáceres establece expresamente que *“el agricultor deberá facilitar al trabajador una vivienda con unas condiciones dignas de habitabilidad tanto para él como para su familia”*.
- Los datos ofrecidos por el Observatorio permanente del temporero agrícola, en noviembre de 2000, sobre alojamientos de los temporeros de la cereza en el Valle del Jerte ofrecen un panorama variado:
 - * 50% alojados en albergues y centros de diferente tipo puestos en marcha, sobre todo, por los ayuntamientos en colaboración con las organizaciones sociales.
 - * 30% de alojamientos en casas, garajes o almacenes con condiciones de habitabilidad muy diferentes.
 - * 19% en acampadas, mayoritariamente en el campamento puesto en marcha por la Junta de Extremadura.

- 7) Respecto a las zonas de acampada, al margen de la normativa sobre campings (Decreto 41/1981 del Gobierno Vasco), existe alguna iniciativa municipal, como la del Ayuntamiento de Arrasate (no ligada al trabajo temporero, sino al asentamiento de algunas familias nómadas). Va en la línea de lo que existe en municipios de diferentes países para facilitar un espacio de acampada a quienes viajan en autocaravana...:

- habilitar una zona, con servicios mínimos (toma de luz, agua, desagüe, pavimento...);
- regular su uso (número de personas, tiempo máximo de estancia...).

3. Regulación de las condiciones de las instalaciones destinadas al alojamiento de temporeros. Análisis competencial y propuestas

En esta última parte, como cuestión previa, conviene analizar, dentro de la estructura política territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, a quién corresponde exigir y regular las condiciones de habitabilidad básicas de las instalaciones para los trabajadores temporales del sector agrario. Esto es, se trata de delimitar, dentro de las relaciones entre instituciones comunes y territorios históricos, cuál es el órgano encargado de regular las materias relacionadas con el sector agrario y con las condiciones de los lugares destinados a un uso residencial y su asentamiento en el territorio.

No abordaremos este tema desde la perspectiva laboral, aunque ello sea posible, ya que el fijar las condiciones de trabajo corresponde al legislador estatal (legislación básica) o, en su caso, reside en el ámbito de la negociación colectiva (convenios agrarios...). Por otra parte, nos centraremos únicamente en la cuestión de los alojamientos.

Según recoge el Estatuto de Autonomía del País Vasco, la Comunidad Autónoma dispone de competencias sobre materias como agricultura (10.9.) o vivienda (10.31.), que permiten entrar a regular las condiciones mínimas de habitabilidad que deben presentar las residencias destinadas al alojamiento temporal de los trabajadores agrarios. La Ley 27/1983, de Territorios Históricos, no atribuye competencias exclusivas en esta materia a las diputaciones forales, por lo que podemos concluir que la regulación normativa de esta materia corresponde a las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma, en concreto al Gobierno Vasco, mediante una disposición reglamentaria.

En virtud de este reparto competencial, al Gobierno Vasco se le podría exigir que estableciera unos criterios mínimos que sirvieran al resto de administraciones con incidencia en el sector (diputaciones forales y ayuntamientos) para preservar el derecho de los temporeros del sector agrícola a un alojamiento digno.

En otros sectores, como es el turístico o la política juvenil, existen varios instrumentos reglamentarios que sirven para fijar algunos parámetros sobre lo que puede ser considerado como servicios mínimos en este tipo de usos residenciales temporales.

Entre otros, encontramos el Decreto 41/1981, de 16 de marzo, sobre Ordenación de Campings en el País Vasco; el Decreto 406/1994, de 18 de octubre, sobre Ordenación de Albergues o Instalaciones Destinadas a la Estancia y Alojamiento de Grupos Infantiles y Juveniles; y el Decreto 128/1996, de 28 de mayo, por el que se regulan los Establecimientos de Alojamiento Turístico en el Medio Rural.

Otra materia que es preciso mencionar a la hora de abordar la problemática de las instalaciones dedicadas a residencias temporales de trabajadores agrícolas es la ordenación del territorio y el urbanismo.

Los planes territoriales y sectoriales con incidencia deberían presentar la posibilidad de introducir un uso residencial colectivo temporal vinculado a las labores de recolección y de producción de carácter temporal, especialmente en el sector vitivinícola y en el de la patata dentro del Territorio Histórico de Álava.

En ese sentido, sería de interés que el **Plan Territorial Sectorial de Actividades Económicas, así como el de Suelos Agrarios**, ambos en fase de redacción, contemplaran la necesaria vinculación de este tipo de uso con las actividades productivas del sector vitivinicultor, teniendo en cuenta la periódica e imprescindible aportación de trabajadores temporales.

Por otro lado, sería también deseable que el **Plan Territorial Parcial de Rioja Alavesa**, comarca donde se concentra la práctica totalidad del sector vitivinícola en Euskadi, y el Plan Territorial Parcial de Álava Central, donde se concentra la producción de patata, regularan el uso residencial temporal para alojamiento de trabajadores, vinculándolo, principalmente, a la existencia de tareas de recolección.

Esa inclusión del uso residencial temporal colectivo, a su vez, debería recogerse por los ayuntamientos donde existan este tipo de explotaciones agrícolas en los instrumentos de planeamiento básico, esto es, en sus normas subsidiarias.

Tal inclusión permitiría a los municipios controlar una realidad social existente, con tendencia a proliferar, o al menos perdurar, así como introducir elementos de policía urbanística que vinculasen la licencia municipal a la existencia y mantenimiento de instalaciones destinadas a residencia de temporeros, reuniendo las condiciones mínimas fijadas por el futuro decreto del Gobierno Vasco.

Si tomamos como referencia este diseño de distribución competencial, la problemática del alojamiento de los trabajadores temporales de las producciones de patata y vitivinícolas se podría abordar desde los siguientes **instrumentos jurídicos**:

1. **Decreto del Gobierno Vasco a propuesta del Departamento de Agricultura**, estableciendo la exigencia de que las explotaciones vitivinícolas y de la patata, al menos las de nueva creación y los proyectos de ampliación de las existentes, cuenten con instalaciones para alojar a los trabajadores temporales, en la proporción que se determine en función de las necesidades y capacidad de producción de cada explotación.
En este decreto se abordarían también los requisitos y condiciones mínimas que deberían reunir estas instalaciones:
 - luz natural y ventilación adecuada;
 - cama o litera con colchón ignífugo y taquilla;
 - servicios higiénicos de ducha, lavabo y retrete por cada diez personas;
 - cocina y fregadero alicatado, y mínimo equipamiento para cocinar;
 - zona para comedor.

2. **Decreto Foral de la Diputación Foral de Álava** sobre convocatoria de ayudas para acondicionar las instalaciones para trabajadores temporales, cumpliendo los requisitos mínimos señalados por la normativa autonómica antes citada.
En este decreto se debería indicar que la concesión de cualquier ayuda, subvención o beneficio fiscal a la inversión en este sector se condiciona al cumplimiento de las determinaciones establecidas por el decreto del Gobierno Vasco sobre instalaciones de temporeros.
3. Recoger en los **documentos estratégicos de ordenación del territorio** la necesidad de prever este uso, como un elemento indispensable y vinculado a las explotaciones de la patata y vitivinícolas. Nos referimos, en concreto, al **Plan Territorial Sectorial de Actividades Económicas** (Plan Territorial Sectorial de Suelos Agrarios), Plan Territorial Parcial de la Rioja Alavesa y Plan Territorial Parcial de Álava Central.
4. Incorporar a la revisión de las **normas subsidiarias de todos los municipios afectados** el uso de vivienda colectiva temporal vinculado a las explotaciones agrarias. Asimismo, se deberían incorporar a las normas subsidiarias de planeamiento municipal los requisitos y parámetros mínimos que deben reunir tales instalaciones, de tal manera que, en caso de incumplimiento, fuera posible la intervención municipal utilizando los instrumentos de disciplina urbanística.

3.8. Alumnado inmigrante

Caracterización del sector

En los cuatro apartados anteriores de este informe hemos venido abordando una serie de situaciones o de sectores de la población escolarizada que, por sus características y sin menoscabo de las lógicas diferencias que se dan en cada sector, suelen exigir una consideración específica en cuanto a sus necesidades educativas. En este apartado vamos a plantear un quinto sector –el de la población inmigrante escolarizada–, en el que las diferencias internas pueden resultar aún más evidentes, y que, si aquí nos interesa, es simplemente en cuanto pueda tener una serie de dificultades particulares para poder ejercitar su derecho a la educación en términos de igualdad o equidad.

Se trata de un sector de la población que ha ido creciendo curso a curso, según los datos disponibles. Así, por ejemplo, eran 8.017 en enero de 2004; 10.125 alumnos-as en los primeros meses del curso 2004-2005; 12.762 en el curso 2005-2006; 16.291 en el curso 2006-2007; 17.827 en el curso 2007-2008; 18.737 en el curso 2008-2009... Serán datos que utilizaremos aquí, pero sobre los cuales parece necesario efectuar una primera observación: no siempre está claro el criterio por el cual un determinado alumno tiene la consideración de inmigrante, al menos a efectos estadísticos –y, por tanto, ha sido incluido en esas cifras–, o bien no la tiene, a pesar de su origen extranjero (sirvan como ejemplos, el caso del alumnado temporero de origen portugués, o los niños y niñas de otros países acogidos aquí en adopción, o los que provienen de otros países de la Unión Europea, o los que han obtenido recientemente la nacionalidad española...). Se trata, pues, de unos datos de un valor relativo, que pueden variar sensiblemente según cuál sea el criterio que se utilice.

No obstante, lo que aquí nos interesa no es saber si un alumno o alumna es inmigrante o de origen extranjero, sino saber si tiene o no una serie de necesidades educativas específicas (por desconocer las lenguas que son entre nosotros vehículos de enseñanza, por ejemplo, o por haber tenido una escolarización previa muy deficiente, o por provenir de un sistema educativo muy diferente...) y, sobre todo, interesa conocer qué medidas está adoptando nuestro sistema para su más adecuada escolarización y cuáles son los resultados obtenidos. Desde esta perspectiva, factores como la edad, la lengua materna o la lengua del país de origen suelen resultar determinantes.

Aunque siempre, o desde hace mucho, haya habido en nuestra Comunidad algunos centros con alumnado de origen extranjero, el incremento de la inmigración en los últimos años se ha hecho notar de forma rápida, y hoy son muchos o casi todos los centros que acogen alumnado proveniente de otros países, si bien en proporciones muy diferentes. Precisamente, la muy desigual distribución del alumnado por centros, el papel o funcionamiento de las comisiones de escolarización, o la posible configuración de centros con una gran mayoría o casi exclusivamente de alumnado inmigrante –como ha sucedido en otros países de Europa– han sido algunas de las cuestiones más debatidas socialmente y

sobre las que la institución del Ararteko ha intervenido, como se verá en este informe, bien mediante quejas bien mediante actuaciones de oficio.

En este caso, se trata de una preocupación compartida con otras defensorías, como el Síndic de Greuges de Catalunya, quien hace un tiempo elaboró y publicó (en mayo de 2008) un informe extraordinario sobre la segregación escolar en su Comunidad. En lo que respecta a la institución del Ararteko, si bien no ha sido objeto de un informe extraordinario como tal, sí lo ha sido de una beca impulsada por esta institución (*Una escuela sin fronteras. La enseñanza del alumnado inmigrante en Álava, 2006*), y abordada explícitamente en varios de nuestros informes (como el informe sobre menores extranjeros no acompañados o el informe sobre la situación de los temporeros, resumidos en apartados anteriores).

Los antecedentes

Como ya se ha apuntado, la atención al alumnado inmigrante ha sido objeto de atención sistemática del Ararteko durante los últimos años, casi siempre mediante expedientes de oficio de carácter anual.

En su primera respuesta a nuestra petición de información específica sobre este tema, el Departamento de Educación efectuaba una serie de consideraciones sobre el progresivo aumento del alumnado inmigrante, los retos que esto suponía para el sistema educativo y el establecimiento de algunas medidas organizativas para una mejor respuesta a las necesidades: nombramiento de responsables en cada territorio y un coordinador general; Comisiones Territoriales de Escolarización; futura elaboración de un “Plan de Atención del alumnado inmigrante”.

Nuestra petición de información adicional se centró entonces en:

- Los criterios, normas o medidas que las comisiones territoriales de escolarización estuvieran utilizando o adoptando para lograr el objetivo de nuestra recomendación 3ª del informe sobre necesidades educativas especiales (garantizar una distribución equilibrada del alumnado y evitar los “guetos escolares”).
- Los datos actualizados de distribución de este alumnado (por territorios históricos, redes...).
- En qué fase se encontraba el Plan de Atención del alumnado inmigrante...

De todo ello, informamos en nuestro informe del año 2004 (cfr. cap. I, apdo. 1.1.10). En cuanto a los datos de escolarización, recogíamos los actualizados a fecha 19 de noviembre de 2004.

También al año siguiente, en nuestro informe, recogimos los datos correspondientes al curso 2005-2006, actualizados a fecha 1 de noviembre de 2005 (cfr. Informe 2005, cap. V, este mismo apartado).

De acuerdo con el objetivo del informe de referencia, centrado en “necesidades educativas especiales” o en situaciones de especial dificultad, habíamos manifestado al departamento nuestro deseo de disponer de un desglose de los datos globales que permitiese diferenciar el alumnado de origen extranjero en función de factores como, por ejemplo, su origen comunitario o extracomunitario, o su conocimiento o desconocimiento previo de alguna de las lenguas que en nuestro sistema son vehículo de enseñanza. Es decir, factores que, en nuestra opinión, pueden suponer una mayor o menor dificultad de integración en nuestro sistema o, si se prefiere, una mayor dificultad de respuesta de éste a sus necesidades específicas.

En este sentido, dado el rápido crecimiento que estaba experimentando este sector de la población escolarizada y las consecuencias sociales que puede tener su adecuada o inadecuada escolarización, consideramos necesario disponer de algunas informaciones adicionales que nos permitieran valorar mejor los propios datos. Así, en las siguientes peticiones de información hemos ido solicitando información complementaria, por ejemplo, sobre:

- Qué criterios se utilizan para considerar o no, a efectos estadísticos, un alumno o alumna como “inmigrante” (por ejemplo, si están incluidos o no en los datos que ofrecen sectores como alumnado de origen extranjero pero del ámbito comunitario europeo, alumnado de familias temporeras, alumnado de origen extranjero adoptado por familias autóctonas...).
- Qué parte de este alumnado tiene necesidades específicas o qué criterios se están teniendo en cuenta para determinarlas.
- Qué iniciativas se han tomado para que las familias inmigrantes dispongan de una información suficiente que les ayude a decidir cuál puede ser la mejor opción de escolarización en su caso. Etc.

El seguimiento sistemático se ha centrado, pues, en estas y otras cuestiones y ello ha permitido disponer de algunas series de datos que se utilizarán en las páginas siguientes.

Nuestras peticiones de información y actuaciones de seguimiento se han llevado a cabo, normalmente, en el marco del seguimiento del informe sobre necesidades educativas especiales, con la intención de apreciar tendencias y elementos necesitados de mejora, pero también como elemento de valoración sobre la aplicación del II Plan Vasco de Inmigración, en su capítulo dedicado a Educación, o la Proposición no de ley sobre este tema, aprobada en Pleno del Parlamento Vasco el 15 de marzo de 2007.

Por otra parte, esta cuestión ha sido objeto de varias quejas, como la presentada en 2008 por las familias del CEP Ramón Bajo, de Vitoria-Gasteiz, que pone de manifiesto la discriminación que están sufriendo los niños inmigrantes cuando, por diversas razones, acuden a centros cuya composición impide de hecho la inclusión o la educación en un entorno normalizado.

Los problemas fundamentales

Como ya ha quedado apuntado, los problemas fundamentales que han sido objeto de atención desde la institución del Ararteko han sido:

- La desigual distribución del alumnado inmigrante entre los diferentes tipos de centros; su concentración, a veces excesiva, en determinados centros con dificultades de respuesta y de inclusión.
- Los criterios utilizados para regular la escolarización por parte de las comisiones territoriales.
- Las respuestas a sus necesidades educativas específicas, su planificación y su incidencia en una escolarización adecuada y exitosa.

En cuanto a los datos de escolarización y su distribución por territorios, redes y modelos se ofrecen en otro epígrafe de este mismo capítulo. También sobre algunos programas de apoyo y refuerzo puestos en marcha. Nos centraremos aquí, pues, en los criterios de escolarización, cuestión no exenta de polémica.

Respecto a los criterios que siguen las comisiones territoriales de escolarización, en su respuesta de abril de 2007, el Departamento de Educación se remitía a las instrucciones del viceconsejero de Educación, encaminadas a regular la escolarización del alumnado inmigrante fuera del plazo ordinario, en las que se determinaban las funciones de las citadas comisiones y se fijaban una serie de criterios:

- Integración en el proceso de normalización lingüística.
- Proximidad del centro en relación con el domicilio familiar.
- Equilibrio entre todos los centros (públicos y concertados) sostenidos con fondos públicos.
- Aprovechamiento de los recursos existentes en los centros.
- Existencia en el centro de alumnado con la misma lengua familiar.

Estos criterios fueron revisados o completados según otra información posterior, donde se decía que las citadas comisiones tendrán en consideración los siguientes criterios:

- Lograr un equilibrio del 60%-40% entre la red pública y la red concertada para el año 2010.
- Escolarización del alumnado recién llegado en su entorno familiar.
- Ampliación del número de plazas por aula de hasta un 10%.
- Respetando los criterios anteriores, se intentará que los centros con un porcentaje superior al 30% reciban menos alumnos/as recién llegados/as.

No obstante, el Departamento señalaba que se estaba evaluando el Programa de atención al alumnado inmigrante vigente, con el objetivo de revisarlo y actualizarlo. Para ello, había constituido una comisión de evaluación y esperaba tener en breve las conclusiones para reelaborar un nuevo borrador.

Las propuestas de mejora

Nuevamente, tenemos que hacer aquí referencia a nuestras recomendaciones del informe sobre necesidades educativas especiales, aplicables muchas de ellas al tema que nos ocupa, pero que no volveremos a repetir. Sí recordaremos de manera especial a la 3ª de ellas, que proponía “Adoptar medidas que garanticen una distribución equilibrada del alumnado con necesidades educativas especiales o específicas y eviten los «guetos escolares»”.

Dicha recomendación aparece recogida íntegramente en el apartado de este informe dedicado a la población socialmente desfavorecida (cfr. apdo. 3.5).

Como se puede comprobar, en ella se plantea la necesidad de introducir una serie de medidas correctoras entre las que se sugieren:

- el establecimiento de determinadas ratios;
- la revisión de la normativa de matriculación;
- el seguimiento de la derivación de alumnos de unos centros a otros.

No se trata de una recomendación dirigida exclusivamente a la población inmigrante, sino a toda la población con necesidades educativas especiales o específicas. No obstante, y a pesar de la dificultad de aplicar alguna de ellas, señalamos ya entonces expresamente que “a juicio de esta institución, y en aras de la cohesión social, la adopción de este tipo de medidas debe tener en cuenta también situaciones de escolarización hasta ahora poco consideradas o emergentes, como las del alumnado perteneciente a minorías étnicas o de origen extranjero (población inmigrante)”.

El objetivo de tales medidas, o de otras que puedan igualmente proponerse, es claro: evitar la segregación; favorecer la integración y la cohesión social.

Los seguimientos

Nos limitaremos aquí a los seguimientos llevados a cabo en los últimos años.

En lo que respecta a las necesidades específicas del alumnado inmigrante, teniendo en cuenta los datos de años anteriores (por ejemplo, 17.827 escolarizados en 2007), la fuerte evolución experimentada y el hecho de que, con posteridad al informe, se hayan desarrollado ya dos planes de inmigración en los que se recogen las medidas y los compromisos en materia de educación, en nuestras últimas peticiones de información al Departamento de Educación, solicitamos información sobre tales medidas para tener una visión ajustada de todas las intervenciones que se están realizando en este ámbito.

En concreto, las últimas solicitudes de información se han centrado en las siguientes cuestiones:

- a) Datos actualizados de distribución de este alumnado por territorios históricos y por redes.
- b) Datos actualizados sobre el origen y sobre el conocimiento previo de alguna de nuestras lenguas.
- c) Datos actualizados sobre los resultados escolares de este alumnado; tasas de aprobados al finalizar la etapa primaria, tasas de repetición, tasas de obtención de graduados escolares, tasa de abandono antes de los 16 años o de finalización de la ESO.
- d) Datos sobre los programas de refuerzo lingüístico.
- e) Centros en los que se ha incorporado el puesto de coordinadora/a de interculturalidad (nº de centros, tipo de centros, criterio de distribución...).
- f) Número de solicitudes presentadas a las comisiones de escolarización de los tres territorios históricos durante el curso y propuestas de escolarización, esto es, centros en los que se han escolarizado.

Por otra parte, considerar la dimensión intercultural es un compromiso que se recoge especialmente en el II Plan Vasco de Inmigración. También se planteaba en una de nuestras recomendaciones del informe extraordinario: "Selección y formación específica de profesionales en la respuesta a la diversidad y la atención a las necesidades educativas especiales" (Recomendación nº 10 del Informe sobre necesidades educativas especiales). En ese sentido, solicitamos información sobre:

- a) Número y tipos de acciones de formación desarrolladas y participación del profesorado.
- b) Acciones realizadas para la incorporación de la diversidad en el aprendizaje: conocimiento de otras culturas, la enseñanza de idiomas maternos, el conocimiento de las religiones...

El resultado de estos seguimientos ha sido muy desigual, según cada una de las cuestiones consideradas. Especialmente complicado o pobre lo ha sido en tres de ellos:

- Los datos sobre resultados escolares.
- El funcionamiento de las comisiones territoriales.
- La incorporación de la diversidad en la enseñanza.

Así, por ejemplo, en cuanto a los resultados escolares de este alumnado (tasas de aprobados, tasas de repetición, tasas de obtención de graduados escolares, tasas de abandono...), la respuesta del departamento del año 2008 señalaba que el sistema educativo *"se caracteriza por fomentar la máxima inclusividad de todo tipo de alumnado. Por ello no se recogen datos desagregados sobre los resultados del alumnado inmigrante, que se encuentra incluido a todos los efectos en la estadística general"*.

En la misma línea, la última respuesta recibida del Departamento de Educación (el 30 de junio de 2010) incluye a este respecto un escrito del Inspector General en el que señala que *"los resultados escolares de que dispone la Inspección de Educación proceden de las actas de evaluación enviadas por los centros. En dichas actas no consta la procedencia del"*

alumnado, por lo que no se puede obtener información diferenciada de colectivos concretos, como es el caso de alumnado inmigrante”.

No obstante, abre una posibilidad de futuro al añadir:

“A este respecto, conviene señalar que el Departamento de Educación tiene intención de poner en marcha en un futuro próximo un procedimiento de matrícula online que, una vez implantado en todo el sistema educativo, puede permitir hacer un seguimiento personalizado de cada alumno o alumna y, por lo tanto, posibilitará que se pueda obtener este tipo de información relacionado con los resultados escolares.”

Como hicimos constar en la petición de datos dirigida al Departamento: “En opinión de esta institución, la realidad de una escuela inclusiva no se contradice con la obtención y análisis de los resultados escolares, desglosados según distintos parámetros. La obtención de datos desagregados permite conocer mejor las diferentes realidades y, en función de ello, ofrecer una mejor respuesta a las necesidades de todo el alumnado. En consecuencia, este año volvemos a solicitar información en este apartado sobre los resultados escolares, información que entendemos trascendental”. Se trata de un criterio que seguimos manteniendo.

Datos esenciales – indicadores

Recogemos a continuación algunos de los datos disponibles que permiten apreciar la evolución experimentada durante los últimos años.

Tabla 3.8.1. Distribución del alumnado por territorios y redes escolares (cursos 2006-2007 y 2007-2008)

Curso 2006-2007	Álava		Bizkaia		Gipuzkoa		CAPV	
	Inmigrantes	%	Inmigrantes	%	Inmigrantes	%	Inmigrantes	%
Pública	2.302	74,14	6.501	70,19	2.135	54,41	10.938	67,14
Concertada	803	25,86	2.761	29,81	1.789	45,59	5.353	32,86
Total	3.105	100	9.262	100	3.924	100	16.291	100
%	19,05		56,85		24,10		100	

Curso 2007-2008	Álava		Bizkaia		Gipuzkoa		CAPV	
	Inmigrantes	%	Inmigrantes	%	Inmigrantes	%	Inmigrantes	%
Pública	2.561	74,84	6.868	67,06	2.281	54,80	11.718	66,73
Concertada	862	25,16	3.373	32,94	1.882	45,20	6.109	34,27
Total	3.423	100	10.241	100	4.163	100	17.827	100
%	19,20		57,45		23,35		100	

Fuente: Departamento de Educación, Universidades e Investigación / Expedientes de seguimiento del Ararteko.

Tabla 3.8.2. Distribución del alumnado por territorios y modelos lingüísticos (cursos 2006-2007 y 2007-2008)

Curso 2006-2007	Álava		Bizkaia		Gipuzkoa		CAPV	
	Inmigrantes	%	Inmigrantes	%	Inmigrantes	%	Inmigrantes	%
Modelo A	2.120	68,28	4.877	52,65	688	17,53	7.685	47,17
Modelo B	770	24,80	2.165	23,38	1.644	41,90	4.579	28,11
Modelo D	215	6,92	2.220	23,97	1.592	40,57	4.027	24,72
Total	3.105	100	9.262	100	3.924	100	16.291	100
%	19,05		56,85		24,10		100	

Curso 2007-2008	Álava		Bizkaia		Gipuzkoa		CAPV	
	Inmigrantes	%	Inmigrantes	%	Inmigrantes	%	Inmigrantes	%
Modelo A	2.096	61,26	4.799	46,86	466	11,18	7.357	41,26
Modelo B	976	28,51	2.544	24,84	1.680	40,35	5.196	29,14
Modelo D	351	10,22	2.898	28,30	2.018	48,47	5.274	29,58
Total	3.423	100	10.241	100	4.163	100	17.827	100
%	19,20		57,45		23,35		100	

Fuente: Departamento de Educación, Universidades e Investigación / Expedientes de seguimiento del Ararteko.

Estas tablas de datos y su comparación con los datos del curso anterior (2005-2006) (cfr. Informe 2005, cap V) permiten apreciar ya algunas tendencias, como:

- El incremento en el número total de estos alumnos escolarizados, que sigue creciendo como en años anteriores: 17.827 frente a 16.291 del año pasado, y frente a 12.762 del año anterior, lo que supone un crecimiento de casi un 40% en dos años.
- Cierta aumento de la proporción de alumnado de origen extranjero escolarizado en centros concertados (que ha pasado del 30,5% al 34,24%).
- El incremento significativo de la escolarización en los modelos B y D, y descenso en el modelo A, aunque éste siga siendo mayoritario.

Parecidas tendencias se observan si el elemento de comparación son los datos del curso anterior (2004-2005).

Tabla 3.8.3. Distribución del alumnado extranjero por territorios y redes escolares (a fecha 19-10-2004)

	Álava		Bizkaia		Gipuzkoa		CAPV	
	Inmigrantes	%	Inmigrantes	%	Inmigrantes	%	Inmigrantes	%
Pública	1.637	81,9	3.897	71,85	1.466	54,2	7.000	69,1
Concertada	362	18,1	1.525	28,1	1.238	45,8	3.125	30,9
Total	1.999	100	5.422	100	2.704	100	10.125	100
%	19,75		53,55		26,70		100	

Fuente: Departamento de Educación, Universidades e Investigación / Expedientes de seguimiento del Ararteko.

Tabla 3.8.4. Distribución del alumnado por territorios y modelos lingüísticos (a fecha 19-10-2004)

	Álava		Bizkaia		Gipuzkoa		CAPV	
	Inmigrantes	%	Inmigrantes	%	Inmigrantes	%	Inmigrantes	%
Modelo A	1.586	79,3	3.176	58,6	511	18,9	5.273	52,1
Modelo B	329	16,5	1.250	23,0	1.201	44,4	2.780	27,4
Modelo D	84	4,2	996	18,4	992	36,7	2.072	20,5
Total	1.999	100	5.422	100	2.704	100	10.125	100
%	19,75		53,55		26,70		100	

Fuente: Departamento de Educación, Universidades e Investigación / Expedientes de seguimiento del Ararteko.

(Para una comparación con datos todavía anteriores, cfr. Informe ordinario del Ararteko 2003, pp. 88-89).

Respecto a los datos del curso 2006-2007, y en respuesta a nuestra petición de conocer datos desglosados en función de criterios como el origen o el conocimiento previo de alguna de nuestras lenguas, el Departamento aportó la siguiente tabla, que aunque no recoja todos los datos, permite múltiples lecturas:

Tabla 3.8.5. Alumnado inmigrante, por país de origen, modelos lingüísticos y redes (curso 2006-2007)

	PÚBLICA				CONCERTADA				OTRAS	TOTAL			
	A	B	D	Total	A	B	D	Total		A	B	D	Total
Argentina	137	93	156	386	109	126	65	300	5	246	219	221	691
Bolivia	813	234	330	1.377	173	258	105	536	1	986	492	435	1.914
Brasil	219	95	137	451	77	103	41	221	7	296	198	178	679
Colombia	822	323	334	1.479	517	332	101	950	20	1.339	655	435	2.449
China	168	40	44	252	54	65	20	139	7	222	105	64	398
Ecuador	586	251	235	1.072	218	350	80	648	9	804	601	315	1.729
Marruecos	567	200	441	1.208	68	64	73	205	11	635	264	514	1.424
Portugal	162	117	178	457	38	65	63	166	10	200	182	241	633
Rumanía	355	193	306	854	90	117	124	331	6	445	310	430	1.191
Venezuela	95	42	66	203	48	47	25	120	–	143	89	91	323
TOTAL	3.924	1.588	2.227	7.739	1.392	1.527	697	3.616	76	5.316	3.115	2.924	11.431

Fuente: Departamento de Educación, Universidades e Investigación / Expedientes de seguimiento del Ararteko.

Estos datos muestran, por ejemplo:

- Que el 70% de la población inmigrante escolarizada en ese curso provenía de 10 países, la mitad de ellos latinoamericanos y, por tanto, con dominio previo del castellano.
- Que la proporción de alumnos matriculados en los centros públicos o en los centros concertados varía mucho según cuáles sean los países de procedencia (y puede que la capacidad económica de las familias). Así, por ejemplo, el 85% de los procedentes de Marruecos estaba matriculado en la red pública, o el 72% de los rumanos; la proporción más baja corresponde al alumnado de origen argentino (56% en centros públicos; 43% en centros concertados).
- Para el conjunto de las diez nacionalidades con mayor número de alumnos entre nosotros, la proporción era de 68% en centros públicos frente a 32% en centros concertados.
- También en la distribución por modelos lingüísticos se apuntan algunas diferencias según los orígenes, aunque seguramente los datos más relevantes de la tabla corresponden a los totales: 46% escolarizados en el modelo A; 27% en el modelo B; 26% en el modelo D, para el conjunto de los tres territorios.

Respecto a los datos globales del alumnado en ese curso (no solo del proveniente de los 10 países con más presencia), en función de su procedencia, el Departamento aportó los datos o estimaciones siguientes: 60% de origen latinoamericano; 16% de origen africano; 20% de la Unión Europea y resto de Europa; 4% de Asia y Oceanía. De acuerdo con la perspectiva aquí adoptada, esto quiere decir que seis de cada diez alumnos o alumnas inmigrantes poseen un dominio previo del castellano y conocen, por tanto, una de las dos lenguas utilizadas como vehículo de enseñanza en nuestro sistema educativo. Aunque eso

no quiera decir que no tengan otras necesidades educativas específicas, o incluso necesidades de refuerzo lingüístico, en esa misma lengua.

Precisamente, de los datos sobre los programas de refuerzo lingüístico para el alumnado inmigrante de reciente incorporación entresacamos los siguientes, correspondientes a ese mismo curso:

- Convocatoria de proyectos de refuerzo para centros públicos: 250 plazas, distribuidas entre 279 centros (algunos refuerzos son compartidos por varios centros). Comparándolos con datos de años anteriores: el curso 2006-2007 fueron 180,5 plazas: 123,5 en Educación Primaria y 57 en Educación Secundaria; el curso anterior eran 148 plazas y 201 centros.
- Convocatoria de subvenciones a centros concertados en el curso 2006-2007: ayudas a 122 centros, por una cuantía total de 2.216.483 euros, lo cual supone un 27% de incremento sobre el año anterior (ayudas a 106 centros y 1.735.971 euros).

Además de estos refuerzos, el departamento, en su respuesta, señaló que se había creado una nueva figura (la de coordinador/a de interculturalidad en centros escolares con una proporción de alumnado inmigrante superior al 30% en Primaria y al 20% en Secundaria). Esa nueva medida se extiende, en el curso 2007-2008, a 31 centros públicos y 8 centros concertados.

También hacía referencia a un nuevo “Programa de interculturalidad e inclusión del alumnado recién llegado”, en sustitución del programa anterior elaborado en 2003-2004, haciendo hincapié en sus objetivos (lograr la inclusión y el éxito escolar), destacando su importancia en la escuela y, al mismo tiempo, recordando la necesaria colaboración de otras instituciones.

Los datos aportados por el Departamento de Educación en el proceso de seguimiento se han solido centrar, pues, como se ha visto, en dos elementos:

- La distribución del alumnado inmigrante por redes y modelos.
- Los recursos (programas, ayudas y personas) puestos a disposición de dicho alumnado.

Nos detendremos con más detalle en ellos para ver su evolución en los últimos cursos de los que disponemos de datos, aportados recientemente por el Departamento.

Así, en el curso 2008-2009, el alumnado inmigrante matriculado en los diferentes niveles de la enseñanza reglada alcanzó la cifra de 18.737 (un 5% más que el curso anterior), lo que suponía el 5,75% del total de la población escolarizada. Ese porcentaje, sin embargo, varía notablemente según los territorios:

- Álava: 7,65% (al escolarizar a casi un 20% de los alumnos inmigrantes).
- Bizkaia: 6,39% (al escolarizar casi el 57% del total).
- Gipuzkoa: 3,96% (al escolarizar poco más del 23% de este alumnado).

En cualquier caso se trata de porcentajes inferiores a los que se dan en otros territorios cercanos, como Navarra o La Rioja.

La distribución de este alumnado por territorios y redes era la siguiente:

Tabla 3.8.6. Distribución del alumnado inmigrante, por territorios y redes escolares, curso 2008-2009

Centros	Álava		Bizkaia		Gipuzkoa		CAPV	
	Inmigrantes	%	Inmigrantes	%	Inmigrantes	%	Inmigrantes	%
Públicos	2.712	73,50	7.222	67,94	2.478	56,11	12.412	66,25
Concertados	979	26,50	3.408	32,06	1.938	43,89	6.324	33,75
Total	3.691	100	10.630	100	4.416	100	18.737	100
%	19,69		56,74		23,57		100	

Fuente: Departamento de Educación, Universidades e Investigación / Exp. 273/09/20080.

Y ésta su distribución por territorios y modelos:

Tabla 3.8.7. Distribución del alumnado inmigrante, por territorios y modelos lingüísticos, curso 2008-2009

Centros	Álava		Bizkaia		Gipuzkoa		CAPV	
	Inmigrantes	%	Inmigrantes	%	Inmigrantes	%	Inmigrantes	%
Modelo A	2.243	60,79	4.453	41,89	343	7,76	7.039	37,57
Modelo B	1.109	30,05	2.828	26,60	1.749	39,61	5.686	30,35
Modelo D	339	9,19	3.349	31,51	2.324	52,63	6.012	32,08
Total	3.691	100	10.630	100	4.416	100	18.737	100
%	19,69		56,74		23,57		100	

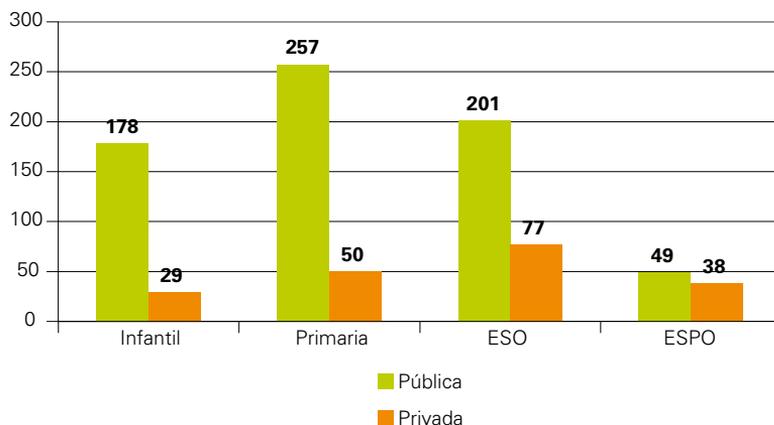
Fuente: Departamento de Educación, Universidades e Investigación / Exp. 273/2008/090.

Como se puede apreciar por los datos, también en las dos cuestiones aquí consideradas (distribución del alumnado por redes, y distribución por modelos) las diferencias entre territorios son notorias: Álava es el que presenta unos porcentajes más altos tanto en cuanto a alumnado escolarizado en centros públicos como en modelo A, mientras Gipuzkoa ofrece los porcentajes de escolarización más altos tanto en centros concertados como en el modelo D. La situación de Bizkaia es intermedia.

Hasta ahora hemos venido manejando datos globales de escolarización y viendo su evolución curso a curso. A partir de ahora nos centraremos no en los datos totales sino en los datos de nuevas matriculaciones. Y es que la mayor parte de los datos aportados por el Departamento de Educación para ese curso se refieren a las matrículas del alumnado inmigrante realizadas en cada territorio, e incluso centro a centro, en el período que va del

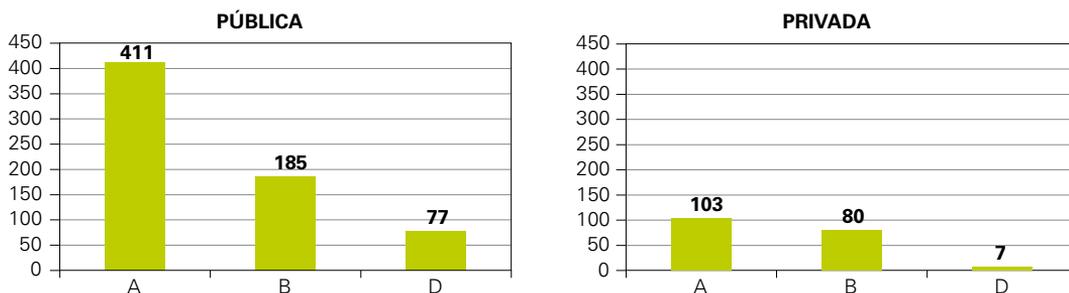
30-5-2007 al 30-5-2008. Los datos de nuevas matriculaciones durante ese año mantienen (e incluso refuerzan) las tendencias observadas en los datos globales, como se puede apreciar en los siguientes gráficos:

Gráfico 3.8.1. Matrícula del alumnado inmigrante en Álava, por redes educativas y niveles de escolarización (entre 30/05/2007 y 30/05/2008)



Fuente: Departamento de Educación, Universidades e Investigación / Exp. 273/2008/090.

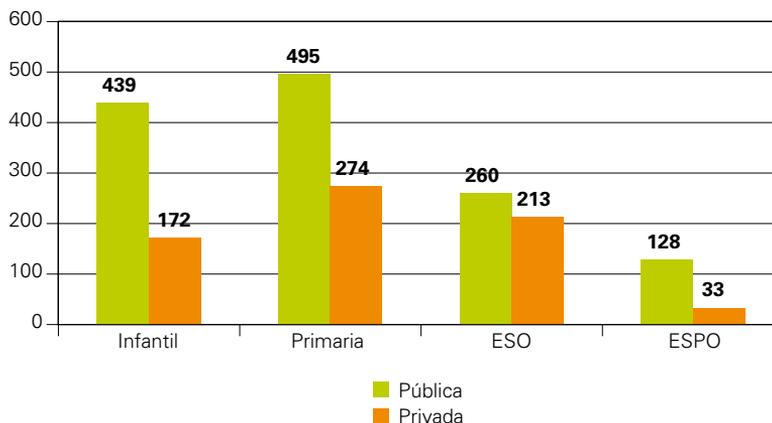
Gráfico 3.8.2. Matrícula del alumnado extranjero en Álava, por redes educativas y modelos lingüísticos (entre 30/05/2007 y 30/05/2008)



Fuente: Departamento de Educación, Universidades e Investigación / Exp. 273/2008/090.

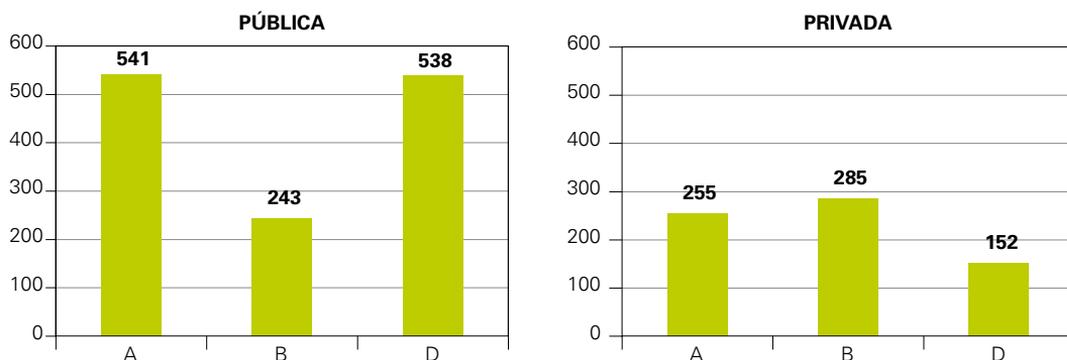
En cuanto a los países o lugares de origen del alumnado matriculado en Álava destacan: Colombia (138), Marruecos (108), Ecuador (70), Rumanía (62), Sáhara occidental (61), Brasil (52), Argelia (50), Portugal (43), Paraguay (42), etc.

Gráfico 3.8.3. Matrícula del alumnado inmigrante en Bizkaia por redes educativas y niveles de escolarización (entre 30/05/2007 y 30/05/2008)



Fuente: Departamento de Educación, Universidades e Investigación / Exp. 273/2008/090.

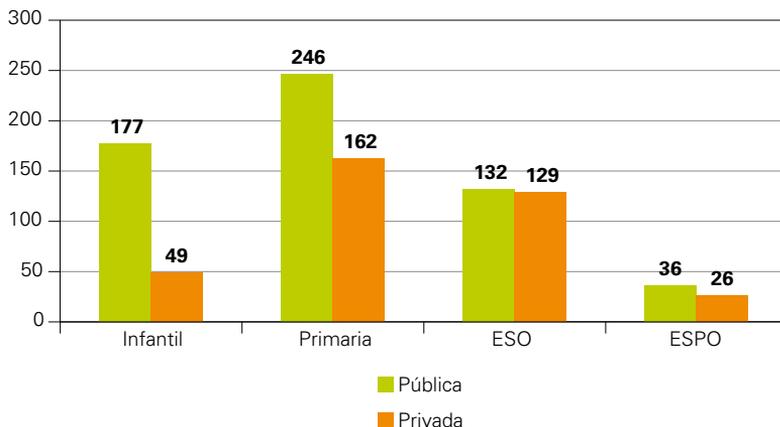
Gráfico 3.8.4. Matrícula del alumnado extranjero en Bizkaia por redes educativas y modelos lingüísticos (entre 30/05/2007 y 30/05/2008)



Fuente: Departamento de Educación, Universidades e Investigación / Exp. 273/2008/090.

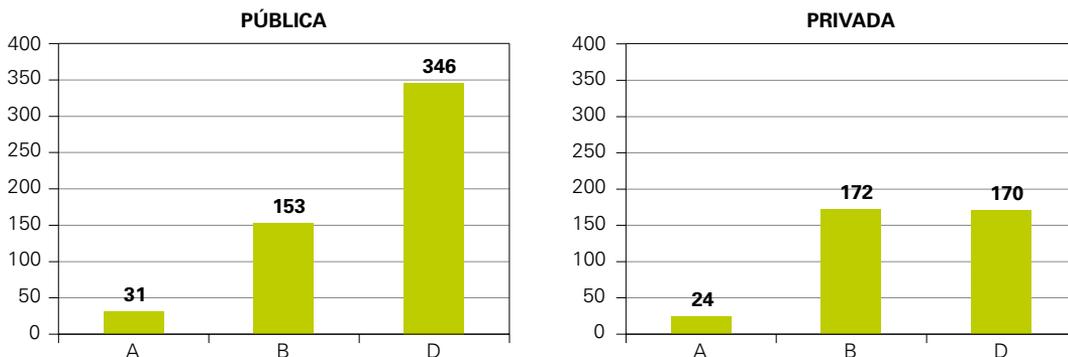
Entre el alumnado matriculado durante ese período en Bizkaia destacan los siguientes orígenes: Rumanía (272), Colombia (223), Bolivia (154), Ecuador (135), Brasil (134), Marruecos (122), China (96)...

Gráfico 3.8.5. Matrícula del alumnado inmigrante en Gipuzkoa por redes educativas y niveles de escolarización (entre 30/05/2007 y 30/05/2008)



Fuente: Departamento de Educación, Universidades e Investigación / Exp. 273/2008/090.

Gráfico 3.8.6. Matrícula del alumnado inmigrante en Gipuzkoa por redes educativas y modelos lingüísticos (entre 30/05/2007 y 30/05/2008)



Fuente: Departamento de Educación, Universidades e Investigación / Exp. 273/2008/090.

En el territorio de Gipuzkoa destacan en ese período las matriculaciones de alumnado proveniente de: Rumanía (121), Ecuador (83), Colombia (82), Marruecos (74), Brasil (57)...

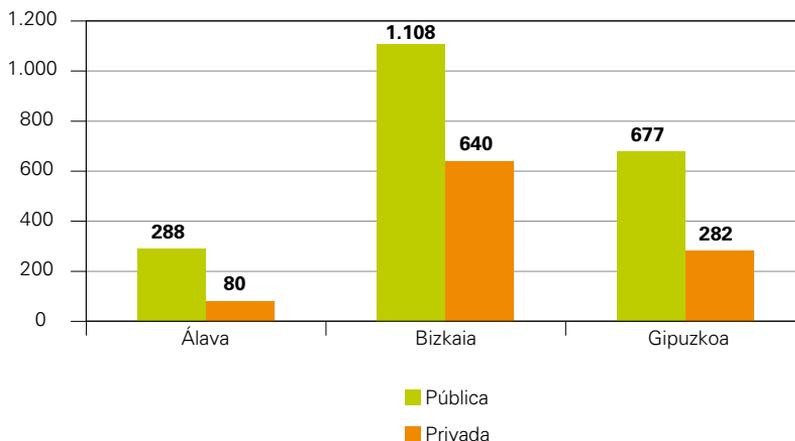
En cuanto a los **apoyos o refuerzos específicos destinados a mejorar las condiciones de escolarización de ese alumnado** podemos destacar, de forma muy resumida, los siguientes datos:

- Para programas de refuerzo lingüístico: 275 profesores/as en el curso 2008-2009, para otros tantos centros públicos: (187 de Primaria y 88 de Secundaria), e incremento de un 20% en las subvenciones para centros concertados (que el curso anterior se concedieron a 131 centros). Estos datos, tomados de la respuesta del Departamento a nuestro expediente del año 2008, aparecen modificados ligeramente en la respuesta (de junio de 2010) al último expediente. En este caso, el nº de centros públicos con profesorado de refuerzo lingüístico en el curso 2008-2009 era de 272 (192 de Primaria y 80 de Secundaria). Y en cuanto a los centros concertados con horas de refuerzo durante ese mismo curso, según el listado ofrecido, fueron 132.
- Extensión de la figura de “coordinador/a de interculturalidad” a los centros de Primaria con un porcentaje de alumnado inmigrante superior al 20% y a los centros de Secundaria con un porcentaje superior al 15% (49 centros públicos en el curso 2008-2009 y 7 centros concertados en el curso 2007-2008). También estos datos son modificados en la última respuesta del Departamento. Por una parte, el criterio para los centros de Educación Primaria es de más del 25% de alumnado inmigrante. Y en cuanto a los centros con esta figura durante el curso 2008-2009 son 61 en total (50 públicos y 11 concertados).
- Proyectos de formación y de innovación relacionados con el programa de Educación Intercultural (41 proyectos de formación y 8 proyectos de innovación, durante el curso 2007-2008).

Hemos podido analizar también alguna información más reciente, remitida por el Departamento de Educación y recibida el 30 de junio de 2010. Hace referencia, básicamente, a las matriculaciones de alumnado inmigrante llevadas a cabo durante el año 2009 (del 1 de enero al 31 de diciembre), y se trata de datos desglosados centro a centro, con algunos totales. No aporta, sin embargo, datos globales de escolarización, con lo que la serie hasta ahora mantenida se corta.

Según los datos ofrecidos, el alumnado inmigrante matriculado durante ese período fue de 3.075 en los diferentes niveles (desde Educación Infantil hasta los niveles de Educación Secundaria postobligatoria), de acuerdo con la siguiente distribución:

Gráfico 3.8.7. Alumnado inmigrante escolarizado en la Comunidad Autónoma del País Vasco, entre 01/01/2009 y 31/12/2009, por territorios y redes



Fuente: Departamento de Educación, Universidades e Investigación / Exp. 40/2009/090.

De acuerdo con estos datos, la tendencia general se mantiene (67,4% de las matriculaciones en centros públicos), pero se aprecian diferencias significativas tanto en cuanto a los territorios (por ejemplo, el porcentaje de alumnado inmigrante matriculado ese año en centros públicos de Gipuzkoa supera la media y alcanza el 70,5%) como en cuanto a los modelos (el modelo D es el más escogido, tanto en Gipuzkoa –74% de las matriculaciones– como en Bizkaia (37,3% frente a un 36,2% en el modelo A).

En cuanto a los países de origen mayoritarios destacan, en este orden: Colombia (358), Marruecos (289), Rumanía (245), Ecuador (187), Brasil (163), Bolivia (119), Perú (104), República Dominicana (95), China (91), Argentina (71)... De hecho, el alumnado matriculado proveniente de estos diez países supone prácticamente el 70% de total del alumnado inmigrante matriculado durante ese período (del que se tiene constancia del dato de país de origen, ya que en 6 casos no consta ese dato); por otra parte, el listado de matriculaciones recoge hasta 84 países de origen diferentes, lo que puede darnos una idea de su diversidad.

Luces y sombras en la respuesta institucional

Las necesidades específicas del alumnado inmigrante y los modos más adecuados de responder a ellas han sido objeto de análisis y de planificación, entre otros, en el II Plan Vasco de Inmigración, aprobado para el período 2007-2009. Este Plan, en el "Área de Educación", establece cuatro directrices básicas y propone para cada una de ellas una o varias propuestas, a qué organismo corresponde la responsabilidad de su aplicación, qué indicadores servirán para evaluar su grado de cumplimiento, en qué año o años se llevarán a efecto, y con qué colaboraciones.

Puesto que se trata de un Plan vigente hasta hace poco, del que no conocemos en el momento de redactar este informe su evaluación ni su posible continuidad, recogemos aquí, a modo de resumen, sus directrices y propuestas, tal y como aparecen redactadas en él.

1.- *Desarrollar las medidas pertinentes en el ámbito del sistema educativo para su adaptación a una realidad intercultural.*

- “1) *Mantenimiento y adaptación del Programa de Atención al Alumnado Inmigrante.*
- 2) *Mantenimiento de las Comisiones de Escolarización y adaptación de la normativa de escolarización.*
- 3) *Difusión de las orientaciones realizadas sobre la elaboración de Planes de Acogida y promoción de su concreción en los Centros.*
- 4) *Consideración de la interculturalidad y la escolarización del alumnado inmigrante como uno de los grandes ejes del Plan de Formación Permanente del Profesorado de la CAE (GARATU): oferta de cursos, seminarios, talleres y jornadas de reflexión para el profesorado.*
- 5) *Mantenimiento y desarrollo de planes de formación sobre atención a la diversidad cultural en los Centros de Orientación Pedagógica-Berritzegunes.*
- 6) *Organización de seminarios y cursos de formación para el profesorado sobre la enseñanza de segundas lenguas a alumnado inmigrante.*
- 7) *Ayudas específicas a entidades públicas y privadas para la organización de cursos y seminarios sobre la escolarización de alumnado extranjero, interculturalidad, la atención a la diversidad en los centros escolares, etc.*
- 8) *Establecimiento y aplicación de líneas de ayuda a centros concertados para el desarrollo de medidas de refuerzo lingüístico dirigidas a alumnado inmigrante de incorporación tardía.*
- 9) *Mantenimiento y desarrollo en centros públicos de programas de refuerzo lingüístico para alumnado inmigrante de incorporación tardía.*
- 10) *Revisión y complementación de las materias y materiales relacionados con la diversidad cultural a través de los/as Técnicos/as de los Berritzegunes.*
- 11) *Estudio y tratamiento de iniciativas para la inclusión en los currículos de las diferentes culturas y lenguas de origen de la población inmigrante.*
- 12) *Creación de licencias de estudio para la elaboración de materiales curriculares relativos a la dimensión intercultural de la educación.*
- 13) *Desarrollo de fórmulas para la inclusión del aprendizaje de las lenguas extranjeras de mayor incidencia en nuestra sociedad (árabe, chino, etc.) en la oferta educativa de los centros escolares, en función de la demanda existente.*
- 14) *Creación de un grupo de trabajo para impulsar mecanismos que favorezcan la convalidación de titulaciones académicas obtenidas en países de origen y para la agilización de los trámites para la obtención de títulos oficiales de idiomas a través de las Escuelas Oficiales de Idiomas.*

2.- *Apoyar la integración lingüística de los y las jóvenes extranjeros/as, con particular atención al aprendizaje de la lengua vasca.*

- 1) *Oferta de informaciones básicas acerca del euskera y cursos básicos de euskaldunización.*

3.- *Potenciar la participación de padres, madres, tutores y entornos sociales de referencia del alumnado de origen extranjero en los órganos de representación escolar y en la dinámica de los centros educativos.*

- 1) *Adaptación de la guía informativa multilingüe sobre el Sistema Educativo Vasco, ampliación de la traducción a un mayor número de idiomas y difusión en internet.*
- 2) *Impulso de la organización de encuentros entre asociaciones y familias inmigrantes y AMPAs para fomentar la participación en los órganos de máxima representación escolar, así como la pertenencia a asociaciones de inmigrantes.*

4.- *Promover la enseñanza de las lenguas vasca y castellana para las personas inmigrantes extranjeras desde los centros educativos.*

- 1) *Promoción del conocimiento de nuestra realidad cultural y lingüística entre el alumnado inmigrante que acude a los centros de Educación para adultos/as (EPAs)".*

Una vez finalizado el periodo para el que fue aprobado el plan (2007-2009), lo correcto sería disponer de una evaluación sobre el grado de desarrollo o el éxito alcanzado en cada una de sus 18 propuestas, en función de los indicadores previamente fijados.

Como ya hemos dicho, desconocemos si esa evaluación se ha llevado a cabo y, si es así, cuáles han sido sus resultados o conclusiones, lo cual nos permitiría efectuar aquí una valoración más fundada de luces y sombras. Nuestros únicos indicadores disponibles son los que hemos ofrecido en los anteriores epígrafes, fruto del seguimiento efectuado año tras año.

Como los datos muestran, la incorporación progresiva de alumnado inmigrante a nuestros centros ha ido acompañada de una también progresiva incorporación de recursos puestos a disposición para su adecuada escolarización: profesorado y programas de refuerzo lingüístico, incorporación de nuevas figuras profesionales en algunos centros, programas de formación permanente, apoyo y orientación... El sistema educativo ha ido, pues, asumiendo y dando respuestas a esa "nueva" realidad; incluso, se puede decir que la ha ido incorporando entre sus prioridades. Más difícil resulta saber y poder valorar si los recursos han sido suficientes o acordes a las necesidades, si su distribución ha sido equitativa o cuáles han sido los resultados o logros obtenidos.

Conviene recordar, no obstante, que la integración escolar de la población inmigrante no es sino una parte de la integración o inclusión social de dicha población. Desde esa perspectiva, resultan de interés las valoraciones comparativas que suele efectuar la propia población inmigrante: en general, su valoración del sistema educativo y de las posibilidades que éste

le ofrece suele ser muy positiva, en comparación con otros servicios y vías de integración. Lo cual no significa que dé respuesta a todas sus demandas o necesidades, o que dicha respuesta no sea mejorable.

La visión de las quejas

Si tomamos como muestra las quejas recibidas en los últimos años respecto a la escolarización de la población inmigrante, podemos destacar dos características bastante comunes:

- 1) Con frecuencia no se trata de quejas individuales, sino de quejas presentadas por los representantes de un centro o de una asociación.
- 2) Lo que ponen en tela de juicio no son los datos o las condiciones concretas en las que se produce una determinada escolarización, sino las condiciones generales de escolarización del alumnado inmigrante o, más concretamente, su aplicación y consecuencias en un determinado centro o grupo de centros.

Dos ejemplos significativos de esto son las quejas recibidas en 2008 de la asociación de equipos directivos de centros públicos SAREAN (Queja 481/2008/20), y de algunas familias del CP Ramón Bajo, de Vitoria-Gasteiz (Queja 318/2008/20).

En el primer caso, lo que se destacan son los criterios de escolarización y su repercusión desigual en unos centros u otros según su titularidad (centros públicos; centros privados). En el segundo caso, ese motivo de preocupación general se plasma en el ejemplo concreto del centro en cuestión (Centro Público Ramón Bajo), centro con una presencia mayoritaria y creciente de alumnado inmigrante que, en la práctica vulnera y hace imposible su derecho a ser escolarizados en un entorno normalizado que favorezca la inclusión.

Este tipo de preocupaciones se han manifestado también al Ararteko en visitas a centros y reuniones con consejos escolares o equipos directivos.

Al margen de esa cuestión central, se ha recibido también alguna queja individual en materia de convivencia escolar con alumnado inmigrante.

En todo caso, conviene hacer notar que, cuando se efectúan encuestas o estudios sociológicos en los que se pregunta a la población inmigrante cómo valoran las condiciones de escolarización de sus hijos o hijas, los resultados suelen ser muy positivos, especialmente si se comparan con la valoración de otros recursos o posibilidades de integración social.

La visión de los propios menores

Todavía recientemente, el Ararteko ha hecho público un extenso informe sobre *La transmisión de valores a menores*, en el que han recogido y analizado las valoraciones de una muestra representativa de 1.829 alumnos y alumnas de la CAPV, tanto de Educación

Primaria como de ESO. Una de las cuestiones trabajada sistemáticamente en dicho informe ha sido, precisamente, el grado de aceptación o de rechazo del alumnado en función de su condición de inmigrante.

No resulta fácil resumir en pocas líneas un informe con infinidad de datos y matices. Pero sí podemos apuntar algunos detalles significativos. Así, por ejemplo:

- El grado de aceptación del alumnado inmigrante es mayoritario (en general, en torno al 70%), pero existen muestras de recelo o de rechazo en un porcentaje significativo que, según cuál sea la cuestión planteada puede llegar a afectar a uno de cada cuatro alumnos/as.
- Existen diferencias significativas en función del sexo (las chicas, en general, muestran un mayor grado de tolerancia que los chicos) y también del modelo lingüístico en que se encuentren escolarizados.
- El grado de aceptación, en general, es mayor en aquellos aspectos más generales o teóricos, y desciende en las cuestiones más concretas o que afectan más directamente a la relación personal o la vida cotidiana.

Estas y otras cuestiones fueron también objeto de debate en una reciente reunión del Consejo de participación de la infancia y la adolescencia del Ararteko. En este caso, los consejeros y consejeras, que provienen de seis centros con proporciones de alumnado inmigrante muy diferentes, mantenían posiciones y actitudes muy abiertas, al menos en el debate. Es más, planteaban la importancia de que en todos los centros o aulas exista una realidad plural, con alumnado de diferentes procedencias, por considerarlo una fuente de experiencias y una vía de normalidad.

En otro orden de cosas, el informe al que nos hemos referido muestra también con claridad que el alumnado inmigrante presenta valores propios o, si se prefiere, diferencias significativas respecto a ciertos valores relacionados con la familia, la educación, la religión, la aceptación de la diferencia, etc.

Evolución

Para facilitar una visión rápida de la evolución experimentada en los últimos años y su grado de incidencia en el conjunto del sistema educativo, ofrecemos aquí dos gráficas que creemos complementarias.

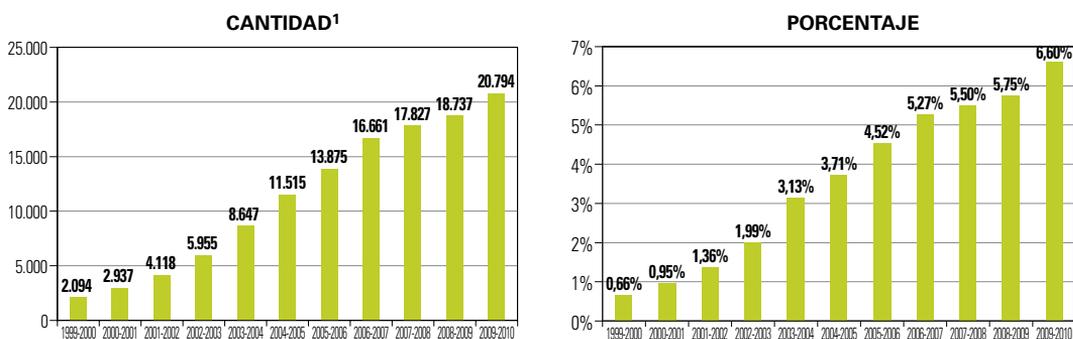
La primera de ellas permite apreciar el incremento en el número de alumnos/as inmigrantes escolarizados desde el curso 1999-2000. A falta de datos oficiales del último curso (los publicados en los medios hablan de más de 20.794 alumnos/as inmigrantes en el curso 2009-2010 o 22.103 al inicio del curso 2010-2011), los ya contrastados muestran que en sólo nueve años este alumnado se ha multiplicado casi por nueve: ha pasado de poco más de 2.000 hasta cerca de 19.000 (en el curso 2008-2009; es decir, sin tener en cuenta las últimas matriculaciones o los datos actualizados del último curso).

La segunda muestra los porcentajes que ello ha supuesto respecto al total de la población escolarizada: en nueve años, ha pasado de suponer menos del 1 % (el 0,66%) a alcanzar el 6% del total (5,75% en el curso 2008-2009).

Con datos más actualizados (publicados en prensa pero no recibidos oficialmente) estaríamos hablando de una población escolar que se ha multiplicado por diez en diez años, y que ha superado ya el 6% del conjunto de la población escolarizada en nuestra Comunidad (6,6).

Recuérdese, no obstante, que este dato es la media para el conjunto de los centros, que nada tiene que ver con el porcentaje real alcanzado en determinados centros. Así, por ejemplo, según los últimos datos hechos públicos en los medios de comunicación, medio centenar de centros tienen más de un 30% de alumnado inmigrante.

Gráfico 3.8.8. Evolución del alumnado inmigrante escolarizado en la CAPV (1999-2010)



Fuente: Departamento de Educación del Gobierno Vasco. Expedientes de seguimiento.

¹ En algunos casos el dato recogido se corresponde a una fecha determinada, y no coincide con los datos a fin de curso. Los datos del curso 2009-2010 son los aparecidos en prensa.

A modo de síntesis o conclusión (elementos más destacables)

En este tema, como en tantos otros, resulta de gran utilidad conocer lo que sucede en otros países de nuestro entorno. La propia Comisión Europea, en 2008, elaboró un Libro Verde sobre niños inmigrantes y educación y abrió un debate entre los Estados miembros, consciente de la importancia del tema y de la existencia de formas más o menos adecuadas de abordar esta realidad. Sirva como ejemplo el siguiente párrafo justificativo:

“Según datos tanto internacionales como nacionales, muchos niños inmigrantes de la Unión Europea sufren una desventaja educativa respecto a sus compañeros nativos: son más propensos al abandono escolar y su nivel de acceso a la enseñanza superior es más bajo. Más preocupante aún es que en algunos países los alumnos de

origen inmigrante de la segunda generación obtienen peores resultados escolares que los de la primera generación. Ello indica que la fracción social puede agravarse con el tiempo. Por otro lado, se aprecian indicios claros de una intensificación de la tendencia a la segregación en función de la situación socioeconómica, dado que los padres que gozan de una buena situación social tienden a retirar a sus hijos de los colegios con muchos alumnos inmigrantes. Las disparidades entre colegios tienen a aumentar con el tiempo.”

Es verdad que su preocupación se centra en la movilidad interna dentro de la propia Unión Europea y sus consecuencias. Y en este sentido, destaca como fundamentales tres cuestiones:

- 1) cómo prevenir la segregación de centros escolares para mejorar la igualdad en la educación;
- 2) cómo integrar la creciente diversidad de lenguas maternas y perspectivas culturales y desarrollar habilidades interculturales;
- 3) cómo adaptar las capacidades de enseñanza y estrechar los lazos con las familias y las comunidades inmigrantes.

Como señala el Libro Verde, los estudios realizados han determinado varias causas de la actual desventaja educativa que sufren muchos inmigrantes. Algunos factores clave están relacionados con la situación individual de los alumnos inmigrantes: la situación socioeconómica desfavorable, la lengua, la familia y las expectativas de la comunidad. Sin embargo, los datos muestran también que los sistemas educativos son importantes y que algunos países consiguen mejor que otros reducir las diferencias entre alumnos inmigrantes y los nativos, lo que demuestra que las políticas pueden influir considerablemente en los resultados escolares. La segregación, por ejemplo, es una espiral negativa que afecta a la motivación y a los resultados de los niños. Determinadas formas de agrupar o de separar según las habilidades para hacer frente a la diversidad, pueden condicionar aún más los resultados.

En este sentido, y tal vez esto sea lo más interesante si queremos mejorar la realidad y prevenir consecuencias indeseables, el Libro Verde hace un breve repaso a las políticas y los planteamientos que pueden contribuir al éxito escolar de los alumnos inmigrantes. Así, destaca que los sistemas que dan absoluta prioridad a la igualdad en la educación son también los que más eficazmente integran a los alumnos inmigrantes. Y entre las medidas políticas que parecen especialmente útiles para tratar esta cuestión señala: la enseñanza preescolar, el aprendizaje de idiomas, la ayuda educativa adicional (como tutorías y clases particulares), la educación intercultural y las asociaciones con las familias y las comunidades. La prevención de la segregación y la desagregación de los colegios “gueto” parecen ser las condiciones previas para garantizar una verdadera igualdad de oportunidades a los alumnos inmigrantes.

Recomendaciones

También aquí, al igual que en los apartados anteriores de este mismo capítulo (apartados 3.4 a 3.7) tendríamos que reiterar lo ya destacado sobre los riesgos de segregación y la necesidad de adoptar medida que eviten la consolidación de guetos escolares y favorezcan la inclusión.

En cuanto a nuestras recomendaciones más concretas o más directamente aplicables a este sector de la población tendríamos que destacar las siguientes:

- Evitar las situaciones discriminatorias o que favorezcan la exclusión, adoptando las medidas más adecuadas para ello.
- Reforzar aún más las políticas compensatorias y las medidas de discriminación positiva hacia aquellos centros con mayores dificultades.
- Mejorar la detección y favorecer la intervención temprana en situaciones de especial necesidad.
- Favorecer la colaboración con las familias y el mundo asociativo.
- Evaluar los planes, los programas actualmente existentes, los recursos destinados a la mejora de este sector.
- Efectuar un seguimiento de los resultados escolares que se están logrando.
- Favorecer la diversidad, no sólo del alumnado, sino también en los equipos de profesionales de los centros.

Dada la elevada proporción de alumnado inmigrante en determinados centros, nos parece especialmente necesaria la aplicación de la primera recomendación citada (“Evitar situaciones discriminatorias o que favorezcan la exclusión”), cuyo contenido se recoge en el capítulo 5 de este mismo Informe (Cfr. cap. 5, Recomendación nº 28).

3.9. Salud mental infanto-juvenil

Caracterización del sector

Analizaremos en este capítulo, básicamente, la atención que se presta a las personas menores de edad con graves problemas de salud mental. La respuesta que se da, especialmente desde el sistema de salud, pero también la implicación de otros servicios como el sistema educativo, los servicios sociales, el sistema de protección, el sistema de justicia juvenil...

La mayoría de los problemas relacionados con la atención-desatención a la salud mental de la población infantil y adolescente que salen a la luz suelen referirse a trastornos de conducta, trastornos de la alimentación, graves problemas de comportamiento, consumos problemáticos de drogas, graves dificultades de adaptación familiar, social y escolar..., especialmente de adolescentes. Se trata, seguramente, de los problemas más visibles, pero no de los únicos ni necesariamente de los más graves.

La tipología de casos y los diagnósticos son mucho más diversos, sea cual sea la clasificación que se utilice (la Décima Revisión de la Clasificación Internacional de las Enfermedades-CIE-10; el Manual Diagnóstico y estadístico de los trastornos mentales, en su cuarta revisión-DSM-...). Disponer de un diagnóstico preciso lo antes posible, sin duda, resulta clave para poder intervenir a tiempo y ofrecer las respuestas más correctas y eficaces, pero no entraremos aquí en esa cuestión, eminentemente técnica.

Lo que más interesa a una institución como el Ararteko, no es tanto la precisión del diagnóstico como la respuesta que se da a las necesidades de las personas con problemas de salud mental, la atención a sus dificultades de integración escolar, familiar, social... cualquiera que sea la patología que se encuentre en el origen de tales problemas; son estas dificultades las que ponen en riesgo sus derechos, las que hacen necesarios programas terapéuticos, intervenciones o recursos de atención individualizada o grupal, atención y apoyo a las familias, etc.

Un modo bastante elemental para una primera aproximación al tema podría ser el de preguntarnos de cuántas personas menores de edad estamos hablando. Parece una cuestión sencilla: si en nuestra Comunidad hay unos 326.000 menores de 18 años, ¿cuántos de ellos tienen problemas de salud mental grave, que requieren de atención? No resulta fácil responder a esta cuestión, aparentemente simple. Existen, por supuesto, estimaciones que se pueden aplicar a nuestro contexto, no sólo en general sino incluso para determinadas patologías y para determinados sectores de la población infantil (por ejemplo, estimaciones sobre la proporción de los trastornos de la conducta en la población adolescente, que se suelen estimar entre el 6-16% de los varones, y entre el 2-9% de las mujeres). Ello nos permitiría cuantificar las "necesidades".

Podemos también utilizar los datos de atención prestada por nuestros sistemas en un determinado tiempo, lo cual no nos sirve exactamente para determinar las necesidades pero

sí las “demandas” e incluso las “respuestas”. En este sentido, los datos más fiables o más amplios, seguramente, serían los que aporta el sistema sanitario, que, para el año 2008, podemos resumir en el cuadro siguiente en lo que respecta a la atención prestada en las unidades ambulatorias y comunitarias especializadas:

Tabla 3.9.1. Datos sobre la atención a población menor de edad en las Unidades ambulatorias y comunitarias especializadas en salud mental (2008)

	ÁLAVA	BIZKAIA	GIPUZKOA	TOTAL
Nº de pacientes distintos	1.311 (890 niños; 421 niñas)	6.153 (3.968 niños; 2.185 niñas)	2.376	9.840
Nº total de intervenciones	10.243 (8.955 consultas; 1.288 otras intervenciones)	48.425 (+10.921 – APNABI)	21.478	91.067
Casos nuevos (año 2008)	489 (302 niños; 187 niñas)	2.528 (1.543 niños; 985 niñas)	1.555	4.572

Fuente: Dpto. de Sanidad y Consumo del Gobierno Vasco. Respuesta al expediente del Ararteko 42/2009/090.

No son éstas las únicas unidades que prestan atención a la salud mental infanto juvenil. Están también las unidades hospitalarias de psiquiatría infantil (con 223 ingresos el año 2008) o las unidades educativo-terapéuticas que funcionan como centros de día (con 40 plazas en la actualidad). Pero, con frecuencia, se trata de los mismos menores atendidos en las unidades ambulatorias. De ahí que ofrezcamos esos datos en la tabla.

Como vemos, estamos ante un sector de la población –el de las personas menores de edad– que, al menos, en un 3% acude al sistema sanitario en demanda de ayuda. Estos datos, sin embargo, tendrían que ser completados y depurados con otros aportados por otros sistemas (como, por ejemplo, los datos sobre necesidades educativas especiales aportados por el sistema educativo –cerca de 11.000 menores en total, aunque sólo una parte de ellos con problemas de salud mental– o los datos sobre menores acogidos en el sistema de protección con necesidades de atención por problemas de salud mental...). En cualquier caso, los datos del cuadro ofrecen, seguramente, de entre todos los disponibles, la aproximación más fiable a las demandas de atención en salud mental de las personas menores de edad en nuestra Comunidad: unos 10.000 menores al año, con una mayoría significativa de los chicos sobre las chicas.

Los antecedentes

La salud mental de la infancia y la adolescencia se abordó específicamente en nuestro informe extraordinario sobre la atención comunitaria a las personas con enfermedad mental (apdos. 4.6, 4.7 y 3.4). Dicho informe fue hecho público y debatido en el Parlamento el año 2000 y, posteriormente, objeto de seguimiento mediante reuniones con las asociaciones,

expedientes de oficio, visitas a determinados recursos, y solicitudes de información (cfr. Informes ordinarios de los últimos años).

En lo que respecta a la infancia y la adolescencia, entre las necesidades detectadas y destacadas, en aquel informe se señalaban las siguientes:

- La descentralización de los equipos de psiquiatría infantil.
- El incremento de los recursos humanos especializados (como psiquiatras infantiles o psicólogos).
- La necesidad de crear estructuras intermedias en los diferentes territorios históricos y comarcas.
- La potenciación de comisiones socio-educativo-sanitarias.
- Revisar los programas de respuesta a los trastornos alimentarios...

También alguna de las 18 recomendaciones del informe se refería, específicamente, a este sector de la población. Así, la recomendación 6ª proponía, textualmente: *“Incrementar los servicios destinados específicamente a la población de menores;”* concretados en algunas áreas de actuación (como el autismo o los trastornos de la alimentación), o destacando *“la insuficiencia (en el caso de estructuras intermedias, la inexistencia) de los recursos destinados a la atención psiquiátrica de la infancia y adolescencia.”*

Estas cuestiones y propuestas –discutidas, en su día, por parte del propio Consejero de Sanidad– han venido siendo planteadas a esta institución en reiteradas ocasiones, tanto por parte de determinadas asociaciones, como por parte de los responsables de los sistemas de protección, del sistema de justicia juvenil, o a raíz de las visitas que realizamos periódicamente a centros de protección y de reforma. Se trata, además, de una cuestión que se ha abordado también, aunque sea de forma tangencial, en otros de los informes y seguimientos del Ararteko: sobre necesidades educativas especiales; sobre la atención a la infancia desprotegida; sobre la atención a los menores extranjeros no acompañados; sobre los menores infractores; sobre el espacio sociosanitario... Se podría decir, incluso, que se trata de una cuestión recurrente, planteada año tras año con mayor o menor intensidad.

Entre los recursos que se han ido creando en los últimos años, dedicaremos en este apartado una atención especial a los centros terapéutico-educativos (CTE), surgidos por acuerdo entre Sanidad y Educación y sobre los que esta institución ha efectuado un especial seguimiento.

El primer recurso de estas características (un recurso intermedio; un centro de día) se puso en marcha a los pocos meses de hacerse público el informe del Ararteko, en el Territorio Histórico de Bizkaia: el centro de día educativo-terapéutico ubicado en La Ola (Sondika). Pasado un tiempo, personal de esta institución efectuó una visita al centro para conocer, in situ, su funcionamiento. En el correspondiente informe dimos cuenta de ella y ofrecimos algunos datos significativos (cfr. Informe 2003, apdo. 1.1.9).

Una de las cuestiones sobre las que nos interesamos especialmente fue la de saber hasta qué punto el recurso y las plazas existentes (10 en aquellos momentos) eran suficientes

para dar respuesta a las necesidades del territorio. Para valorarlo, se tenían en cuenta diferentes circunstancias:

- Se trataba del único centro de estas características para todo el territorio de Bizkaia.
- El convenio de colaboración que dio origen al servicio contemplaba, en principio, un centro de día con una capacidad de 20 usuarios.
- Era habitual que existiera una lista de espera (en el momento de la visita, por ejemplo, de 6 menores que reunían todos los requisitos y cumplían todos los criterios de acceso).
- Existía cierto desconocimiento del recurso y, por tanto, posibles necesidades y demandas que ni siquiera llegaban a formularse.
- Existía una franja de edad (adolescentes) excluida expresamente del acceso al centro...

Oídas las opiniones de las profesionales del centro y en función de los datos y de las valoraciones recogidas, esta institución llegó a la conclusión de que eran necesarios más recursos de estas características y planteó diferentes posibilidades, como el incremento de plazas o la creación de nuevos recursos. Planteó también la necesidad de que el centro dispusiera de un marco normativo más claro y garantista, al menos en aquellas cuestiones que afectan más directamente a los derechos: criterios de acceso, gestión de las listas de espera, reglamento de régimen interior, garantías en la confidencialidad de los informes...

Por otra parte, esta institución tuvo conocimiento del *"Proyecto para la puesta en funcionamiento de un centro de día terapéutico-educativo para adolescentes"*, elaborado para Gipuzkoa por la Subcomisión infanto-juvenil del espacio sociosanitario, con la participación de Osakidetza, el Departamento de Educación y Gizartekintza (Diputación Foral de Gipuzkoa). Un proyecto con similitudes, y también con diferencias, respecto al centro de La Ola pero que, en todo caso, trataba de dar respuesta a una serie de necesidades que nadie ponía en duda y, sin embargo, no acababa de materializarse. Por ello, el Ararteko, a partir de ese momento y año tras año, ha pedido información actualizada, en concreto al Departamento de Educación y al Departamento de Sanidad, para conocer si se había introducido o estaba previsto introducir alguna modificación significativa en relación con el recurso de La Ola, en qué fase se encontraban los proyectos de creación de nuevos recursos en los territorios de Álava y Gipuzkoa y a qué podía deberse el retraso en su puesta en marcha.

De las sucesivas respuestas de ambos Departamentos se ha dado cumplida cuenta en nuestros informes ordinarios de años anteriores: propuestas de ampliación de la capacidad de atención en La Ola; traslado del recurso a Ortuella; número de usuarios atendidos; listas de espera; situación y dificultades para la apertura de nuevos recursos en Álava y Gipuzkoa... (cfr., por ejemplo, Informe 2005, 2006, 2007...).

Hay dos elementos determinantes que queremos destacar en este largo recorrido. Por un lado, la aprobación del Decreto 266/2006 (BOPV 5-1-2007) que regula no sólo los CTE sino también la educación hospitalaria y la educación domiciliaria. Por otro, el Convenio de colaboración entre los Departamentos de Educación y de Sanidad, de 1 de mayo de 2008. Ello

ha hecho posible que, a finales del 2009 (fecha en la que se ha finalizado la recopilación de información para elaborar este informe), contemos en nuestra Comunidad con tres centros educativos terapéuticos, uno por territorio (en Ortuella, Vitoria-Gasteiz y Lasarte), con una capacidad total de 40 plazas y cuatro unidades (que atienden a diferentes edades).

En todo caso se trata de uno de los varios recursos disponibles para la atención a los menores con graves problemas de salud mental, al que, si aquí hemos dedicado una mayor atención, es porque fue objeto de una recomendación específica del Ararteko y porque ha sido objeto de un especial seguimiento durante muchos años. Tiene, además, la característica de tratarse de un recurso intermedio en el que intervienen de forma conjunta y coordinada dos redes esenciales, el sistema educativo y el sistema sanitario, lo cual no es muy usual.

Los problemas fundamentales

La mayor parte de las carencias o de las demandas que solemos recibir en esta materia se dirigen al sistema sanitario:

- atención ambulatoria insuficiente (atención durante pocos minutos y con una periodicidad mensual; no atención integral que incluya las necesidades de la familia...);
- necesidad de más plazas de hospitalización en psiquiatría infantil (en la actualidad hay 20 camas: 4+2 en Álava; 8 en Bizkaia y 6 en Gipuzkoa);
- necesidad de más plazas o que éstas estén abiertas a otras edades (en unos casos, adolescentes; en otros, niños) en recursos como los actuales centros educativo terapéuticos;
- programas de detección y atención temprana, para prevenir o atajar los problemas antes de llegar a la adolescencia;
- programas de ayudas intensivas a niños pequeños y a sus familias;
- campañas informativas y de sensibilización;
- contratación y especialización del personal (especialidad de psiquiatría infantil);
- escasa atención a “nuevas” necesidades o preocupaciones (agresividad en adolescentes ingresados; consumos de sustancias psicoactivas, como el cannabis, y sus consecuencias...).

Pero hay también demandas (algunas, diferentes; otras, similares) que se dirigen al sistema educativo o al sistema social. Por ejemplo:

- La necesidad de una detección y atención precoz en el sistema educativo, aprovechando que prácticamente todos los niños y niñas están escolarizados desde los 2-3 años.
- La necesidad de actividades de prevención en materia de salud, en el ámbito local, escolar...
- La necesidad de programas de apoyo a las familias.
- Los recursos educativos para adolescentes con riesgo de abandono escolar...

En ocasiones, las demandas (muchas veces de asociaciones o profesionales) se centran en un determinado problema o necesidad:

- La atención temprana.
- Los trastornos de la alimentación.
- El autismo.
- Los trastornos de conducta en la adolescencia...

Pero, por encima de cada demanda concreta, los elementos de discusión o de mejora suelen coincidir. Suelen hacer referencia, por ejemplo:

- A la suficiencia o insuficiencia de los recursos existentes (respecto a las necesidades o demandas).
- A la forma en que se debe dar una respuesta correcta a los problemas, al mejor modo de organizar un servicio (con valoraciones o propuesta no siempre coincidentes; a veces, incluso, radicalmente enfrentadas; por ejemplo, respecto a la mejor forma de atender a adolescentes con problemas de anorexia...).
- Al tipo de gestión de los recursos (gestión pública, gestión privada, recursos de las propias asociaciones) y a sus condiciones económicas.
- A qué administración o departamento compete o corresponde la máxima responsabilidad en un determinado campo (por ejemplo, en el diagnóstico temprano o en la respuesta a los problemas de conducta en la adolescencia...).
- A la necesaria formación, especialización o capacitación profesional...

Los seguimientos de los últimos años

Como ya hemos señalado más arriba, los recursos que han sido objeto de un seguimiento más continuado por parte del Ararteko han sido los centros educativos terapéuticos. Sin embargo, la red de recursos implicados en la salud mental de los menores es mucho más diversa y dispersa. Destaquemos por ejemplo:

- En la red sanitaria: las unidades ambulatorias y comunitarias especializadas en infancia, las unidades de psiquiatría infantil hospitalarias, los programas de prevención en materia de drogodependencias...
- En la red educativa: los equipos multiprofesionales de zona, el personal de apoyo para la atención a las necesidades educativas especiales...
- En el ámbito local, los servicios sociales, bien generales bien especializados en infancia...
- Programas y recursos surgidos de la iniciativa social, impulsados normalmente por asociaciones de familiares.
- En la red de protección de menores dependiente de las diputaciones forales, centros y recursos especializados en la acogida a adolescentes con graves problemas de conducta, con consumos problemáticos de drogas...

- En la red de justicia juvenil, los equipos psicosociales, los recursos para la aplicación de medidas terapéuticas, algunos programas específicos en los centros de internamiento...

Precisamente esta diversidad de redes y servicios constituye una de las dificultades para poder conocer y valorar cuál es el nivel de atención que se presta a la población menor de edad en cuanto a su salud mental.

El seguimiento del Ararteko en los últimos años ha pretendido tener en cuenta esa diversidad de situaciones y ha utilizado para ello principalmente cuatro vías:

- Peticiones periódicas de información, mediante expedientes de oficio dirigidos especialmente al Departamento de Sanidad, Departamento de Educación y Departamento de Justicia del Gobierno Vasco, y Departamentos de Acción Social de las tres diputaciones forales.
- Visitas a determinados recursos (centro educativo-terapéutico; unidad hospitalaria de psiquiatría infantil; centros de acogida a adolescentes con graves problemas de conducta; centros de cumplimiento de medidas de internamiento...).
- Reuniones y entrevistas con profesionales de los diferentes sectores.
- Reuniones periódicas con representantes del mundo asociativo...

Ello ha permitido obtener una visión cada vez más amplia del tema, tanto en datos como en valoraciones y propuestas, que serán aprovechadas en este informe, en diferentes apartados.

Hay, sin embargo, una cuestión que creemos necesario señalar ya, porque nos parece preocupante y condiciona en cierto modo cuanto vayamos a decir o defender: en general, la valoración que el Departamento de Sanidad hace de la respuesta que el sistema sanitario ofrece a los problemas de salud mental de la población infanto juvenil es claramente positiva. Por el contrario, la valoración que el resto de sistemas hace sobre dicha respuesta es la de claramente insuficiente. A veces, por considerar que determinados recursos, que a su juicio serían necesarios, simplemente, no existen. En otros casos, por valorar la respuesta que se les da como totalmente insuficiente para cubrir las necesidades.

La demanda de una mayor atención se reitera, prácticamente, en cada una de las visitas que realizamos a los centros de acogida y de internamiento, así como en las reuniones mantenidas con responsables y profesionales de los sistemas de protección y de justicia juvenil o con representantes de asociaciones de familiares. De forma menos sistemática, se nos suele plantear también en la relación con centros educativos ordinarios o con otros profesionales que trabajan directamente con los menores de edad (profesorado, orientadores, jueces de menores, personal del sistema sanitario...). De hecho, en las situaciones más graves, las limitaciones existentes en la red pública están obligando a recurrir a servicios particulares o a efectuar derivaciones a recursos situados fuera de nuestra comunidad, lo cual no parece la alternativa más adecuada.

Existe también una impresión bastante generalizada, aunque muy difícil de demostrar con datos objetivos, de que los problemas de salud mental en este sector de la población no

sólo se mantienen, sino que aumentan progresivamente y siguen, por razones varias, sin obtener una respuesta adecuada.

Sirva como ejemplo de esta valoración el siguiente párrafo, entresacado de la Memoria 2006 del Servicio de Justicia Juvenil del propio Gobierno Vasco, en referencia a las necesidades de tratamiento terapéutico de adolescentes infractores: *“Uno de los aspectos más llamativos a la hora de ejecutar la medida de tratamiento ambulatorio ha sido la necesidad de acudir, en más de un 68% de los casos, a la contratación de profesionales y/o entidades privadas para dar respuesta a estas demandas. La oferta pública no es capaz de satisfacer esta demanda ni en los aspectos cuantitativos –periodicidad de las sesiones, duración, etcétera– ni en los cuantitativos –tipo de intervención–.”*

También en una de las últimas reuniones de seguimiento mantenida por el Ararteko con representantes de FEDEAFES, la atención a la población infanto-juvenil con problemas de salud mental fue destacada como uno de los ocho temas de mayor preocupación o más necesitado de mejoras.

La última respuesta escrita en este sentido por los responsables del Departamento de Sanidad no coincidía con esa valoración, como se puede apreciar en el siguiente texto remitido al Ararteko:

“La calidad de la atención dentro de la red de salud mental infantojuvenil, medida sistemáticamente a través parámetros, tanto absolutos y objetivos (Nº de consultas, primeras consultas, tiempo de demora...), como relativos y subjetivos (Satisfacción...) recibe una valoración eminentemente positiva. Estos parámetros, que relacionan la calidad de la atención con los recursos destinados, cumplen con los objetivos fijados dentro de una escala de exigencia elevada, como la planteada en el contrato programa suscrito por el Departamento de Sanidad y los propios planes estratégicos de cada organización.

Por otro lado, en un nivel comparativo, la tasa de profesionales sanitarios (psiquiatras y psicólogos clínicos) por 100.000 habitantes es la más elevada de todo el Estado tanto a nivel de las Unidades de ámbito ambulatorio y comunitario especializado, como a nivel de las Unidades de Hospitalización infanto-juvenil (Fuente Observatorio Salud Mental AEN- 2007), lo que evidencia el esfuerzo comparativo que se hace desde la red de Salud mental infanto-juvenil, para dar cobertura a las necesidades asistenciales de esta población.”

En cualquier caso, la complejidad del sistema, las dificultades de coordinación o la indelimitación de algunas competencias sí son señaladas por el propio Departamento:

“En lo referente a la percepción por parte de los profesionales que considera insuficiente la respuesta del sistema sanitario en este ámbito, se debe mencionar la disponibilidad universal de los recursos sanitarios dentro de la cartera de servicios y prestaciones establecida y el compromiso en la resolución de todas aquellas situa-

ciones en las que pudieran peligrar los principios de equidad y accesibilidad a los recursos. Sin embargo en el nivel de la coordinación puede haber distintas situaciones, complejas y que requieren un análisis más pausado, que se producen en el contacto con otras administraciones: Diputaciones forales, Justicia, Educación, Acción social... todas ellas con distintas competencias, no siempre delimitadas, en el ámbito de los que se ha denominado espacio sociosanitario” (Escrito de 18 de diciembre de 2009. En respuesta al expediente de seguimiento 42/2009/090).

Teniendo en cuenta todos estos elementos, una de las vías de seguimiento más utilizadas por el Ararteko ha sido la de recabar, especialmente del Departamento de Educación y del Departamento de Sanidad, información actualizada sobre los recursos y programas existentes, e incluso sobre el número y la tipología de los menores atendidos en ellos, buscando con ello cierto objetivación o la superación de valoraciones subjetivas enfrentadas. Así, durante los últimos años nos hemos centrado en los siguientes datos:

1. Ubicación y adscripción de los servicios del sistema sanitario para la atención específica de la salud mental de la población infantil (menores de 18 años).
2. Número de plazas en cada uno de ellos.
3. Perfiles (especialmente, edades y patologías que atienden).
4. Número de profesionales con dedicación completa en tales servicios.
5. Criterios y sistemas de acceso.
6. Existencia de listas de espera.
7. Número de casos atendidos en un determinado periodo normalmente, en cada año.

En el apartado siguiente tratamos de resumir algunos de estos datos.

Recursos de atención - datos esenciales - indicadores

Trataremos aquí de ofrecer una visión global de los recursos o servicios más directamente implicados en la atención a menores con problemas de salud mental en nuestra Comunidad, teniendo en cuenta la red a la que pertenecen (red sanitaria, red social...) y destacando algunos datos que pueden servir a modo de indicadores cuantitativos.

1) Principales recursos en la Red sanitaria

Dentro de la red sanitaria hay que diferenciar, al menos, la respuesta ofrecida en el nivel hospitalario (unidades de hospitalización) y el nivel ambulatorio y comunitario. Así:

- Las Unidades de hospitalización breve infantojuvenil se encuentran ubicadas dentro de los servicios de psiquiatría de los hospitales de Basurto, Donostia y Santiago, con un total de 20 camas. Cuentan con psiquiatras (5), psicólogos/as clínicos/as (3), diplomados/as en enfermería (14), auxiliares de enfermería (15) y comparten los trabajadores sociales y los terapeutas ocupacionales con la red de adultos. En el año 2007 hubo 223 ingresos hospitalarios y 218 altas con 85 urgencias atendidas.

El tiempo medio de estancia en la unidad fue de 16,11 días. Es decir, un total de 37 profesionales a dedicación plena, distribuidos en 3 equipos, a finales del 2009.

- Las Unidades ambulatorias y comunitarias especializadas en atención infantojuvenil: incluyen los equipos de salud mental infantojuvenil (6 en Bizkaia ubicados en Galdakao, Bilbao-Ercilla, Bilbao-Ajuriaguerra, Herribitarte, Barakaldo y Uribe, 1 en Álava y 1 en Donostia-San Sebastián) y un centro de tarde en Donostia. Cuentan con psiquiatras (20), psicólogos/as clínicos/as (23), diplomados/as en enfermería (2), trabajadores/as sociales (7,5) y administrativos (7). Es decir, un total de 59,5 profesionales en 8 equipos, a finales del 2009. Además existe atención no específica incorporada en 15 centros de salud mental, sobre todo en Gipuzkoa.

El acceso a la red se hace desde la atención primaria a nivel de pediatría y adultos. En cuanto a la posible lista de espera o capacidad de respuesta se señala una demora de menos de 30 días en el 70% de los casos desde la elaboración del informe de derivación hasta la consulta del especialista, y de menos de 15 días en el 90% de los casos si se procede de una unidad hospitalaria.

En el año 2007 se atendieron 3.602 primeras consultas y 41.196 consultas sucesivas para 6.660 pacientes diferentes. Los datos del año 2008 se han reflejado en la tabla 3.9.1.

Algunos de los datos recogidos pueden servirnos como indicadores, al menos, de evolución del servicio. Por ejemplo:

- Los datos de personal a dedicación completa, bien en los equipos de salud mental infantojuvenil bien en los recursos de especialización (96,5 profesionales a finales de 2009, lo que supone una proporción de 1 profesional por cada 3.425 menores). O, si se quiere establecer comparaciones más precisas, los datos de psiquiatras (25) y de psicólogos (26).
- Los tiempos de atención: una media de 6 consultas al año por persona en las unidades ambulatorias, o una estancia de 16,11 días por persona en las unidades hospitalarias (con variaciones que van de los 12 a los 19 días según los hospitales), en datos del 2007.
- Los tiempos de espera para acceder al servicio y su evolución. (Por ejemplo, la proporción de casos atendidos antes de los 30 días, que en el caso de Bizkaia fueron: 71% en 2007; 64% en 2008; 78% en 2009.)
- Las importantes diferencias en la atención según se trate de chicos o de chicas (cuya proporción en algunos recursos es de 2 a 1).
- El tipo de problemas de salud mental que suponen mayores demandas o mayor proporción entre todos los casos atendidos (por ejemplo, se estima que entre un

tercio y la mitad de los problemas atendidos en las unidades ambulatorias y comunitarias en el último año estaban ligados a trastornos de conducta).

- Los niveles de satisfacción de las personas atendidas o sus familiares...

Un seguimiento y análisis sistemático de estos y otros datos ayudaría, sin duda, a conocer mejor la evolución de la atención e introducir las mejoras necesarias.

2) La red educativa

La inmensa mayoría de las personas menores con problemas de salud mental están escolarizadas y, por tanto, son atendidas también en los servicios de educación, al menos en algunas de sus necesidades.

La respuesta a estas personas en el sistema educativo se encuadra dentro de la atención a las necesidades educativas especiales, objeto de un informe extraordinario del Ararteko y al que se dedica un apartado específico en este mismo informe (apartado 3.4). Como se podrá ver en él, la respuesta a las necesidades educativas especiales en nuestra Comunidad ha ido aumentando paulatinamente tanto en cuanto a la población atendida (10.808 alumnos-as, en el curso 2008-2009; 11.527 en el curso 2009-2010) como a las personas profesionales dedicadas a su atención (3.042 profesionales de diferentes perfiles y hasta 17 funciones o figuras diferentes en el curso 2008-2009).

Estos datos, sin embargo, se refieren a todas las necesidades educativas especiales, no a las derivadas o asociadas a graves problemas de salud mental. ¿Cuántas de ellas serían por problemas de salud mental? No resulta fácil responder a esa pregunta. Los equipos multiprofesionales, formados por psicólogos, pedagogos y otras figuras profesionales de perfil educativo, elaboran sus propios diagnósticos y planes de actuación, pero siguiendo sus propias categorías y criterios, no coincidentes con los utilizados por el personal sanitario. Y tampoco existe, que sepamos, una explotación de las bases de datos de Educación y de Sanidad que permita su comparación.

Con los datos disponibles, a lo más que podríamos llegar es a efectuar una estimación muy aproximada de en qué proporción las necesidades educativas especiales están asociadas a problemas de salud mental o a suponer que la mayoría de ese alumnado está atendido en sus necesidades de salud, desde la red sanitaria (es decir, está incluido en esos 9.840 menores atendidos durante el año 2008) en las unidades ambulatorias y comunitarias especializadas en salud mental.

3) Los centros de día o unidades terapéuticas educativas (CTE)

Sobre estos recursos, fruto del convenio entre los departamentos de Educación y Sanidad del Gobierno Vasco, ya hemos aportado algunos datos en los apartados anteriores, ya que

han sido objeto de especial seguimiento por nuestra parte. Completémoslos aquí con los últimos datos disponibles, correspondientes al curso 2009-2010:

- CTE de Álava: 10 plazas para alumnado de Educación Secundaria.
- CTE de Bizkaia: una unidad de 10 plazas de Educación Primaria y una unidad de 10 plazas de Educación Secundaria.
- CTE de Gipuzkoa: 8 alumnos/as, tanto de Educación Primaria como de Educación Secundaria.

Así pues, 4 unidades en total, atendidas por un equipo de 8,5 profesionales cada una (2,5 de Sanidad y 6 de Educación), con un total de 38 plazas destinadas a diferentes edades, todas ellas ocupadas, y con personas en lista de espera (en Bizkaia, por ejemplo, 6 alumnos/as que reunían todos los requisitos de acceso y, sin embargo, no disponían de plaza en el momento de recogida de la información).

4) Recursos sociales

Para obtener una visión global de la problemática, conviene al menos recordar o apuntar la existencia de otras iniciativas y recursos, como los siguientes:

- Algunos programas de ámbito local, dirigidos tanto a menores como a sus familias, en materia sobre todo de prevención de riesgos (cfr. Informes ordinarios del Ararteko, 2008 y 2009).
- Programas y recursos surgidos o gestionados por la iniciativa social, normalmente de familiares de personas con graves problemas de salud mental (sirvan, por ejemplo, los recursos gestionados por APNABI, cuyos datos se han incluido en la tabla 3.9.1, al inicio de este apartado).
- Programas y recursos específicos que han ido surgiendo en el propio sistema de protección y en el sistema de justicia juvenil. Aunque estos dos sistemas son objeto de otros capítulos específicos en este mismo informe, destacaremos aquí, por su importancia, algunos datos:
 - La tendencia experimentada hacia la creación de **centros “especializados” dentro de la red de protección**.

En los últimos años se ha pasado de contar con uno o dos centros de estas características por territorio a contar con 14 centros (7 de ellos en Gipuzkoa) y un total de 197 plazas (además de otras 33 plazas, mediante convenios, en centros de fuera de la CAPV). Nos referimos a los centros especializados calificados como tales por la propia diputación responsable, aunque puede haber otros de características similares.

En este sentido, las diferencias entre territorios son llamativas:

- * Álava: 1 centro + 5 plazas fuera (lo que supone el 10% del total de plazas del sistema de protección).
- * Bizkaia: 4 centros + 5 plazas fuera (7,5% de total de las plazas del sistema).
- * Gipuzkoa: 7 centros + 23 plazas fuera (lo que supone que, al menos, una de cuatro plazas disponibles tiene este carácter especial).

Se trata de centros o recursos destinados especialmente a adolescentes con graves problemas de conducta, de salud mentales o de consumos de drogas, en algunos casos, especializados en algunos de dichos problemas, y gestionados todos ellos por asociaciones más o menos especializados en esos tipos de intervención.

Algunos de estos centros han vivido situaciones de conflicto que han trascendido a la luz pública. Por otra parte, hasta hace no mucho (hasta la aprobación del Decreto 131/2008, publicado el 8 de agosto de 2008) carecían de un marco normativo claro.

Como se puede comprobar en los últimos informes anuales del Ararteko (2006, 2007, 2008, 2009...) han sido estos centros los que han exigido una mayor atención, dedicación y seguimiento por parte del Ararteko.

La atención específica a los problemas de salud mental de estos adolescentes tutelados se ha canalizado, normalmente, hacia los servicios sanitarios ordinarios, con las limitaciones ya apuntadas. En el caso de Bizkaia, dichas limitaciones se han intentado superar mediante un convenio de colaboración entre la Diputación Foral de Bizkaia y el Departamento de Sanidad (Programa "Adin Txikikoak") que permite una mayor dedicación a este sector de algunos profesionales de Sanidad y la derivación de casos desde los servicios de la propia Diputación Foral de Bizkaia.

- En cuanto a las necesidades y respuestas del **sistema de justicia juvenil**, podríamos destacar aquí lo siguiente:
 - * La evolución experimentada en cuanto a las medidas de tratamiento ambulatorio, o de internamiento en centro terapéutico (26 en 2001; 33 en 2005; 8 en 2008; 21 en 2009), con una tendencia a disminuir (casi desaparecer) como medida independiente, aunque si a aplicarla en ciertos casos como obligación añadida en medidas de libertad vigilada e internamiento.
 - * Los principales problemas señalados en este campo por los profesionales y responsables del propio sistema de justicia juvenil: insuficiencia de las respuestas del sistema sanitario público, retrasos o tiempos excesivamente largos (en torno a un año) entre los hechos y la aplicación de las medidas; necesidad de acudir a recursos de atención privada; dudas sobre la conveniencia o no de incorporar a los centros de internamiento personal especializado en

salud mental o de crear alguna unidad o módulo especializado; crecimiento de las necesidades o de los casos necesitados de atención...

En otro apartado hemos recogido ya, textualmente, la valoración del Servicio de Justicia Juvenil sobre esta cuestión. Señalemos también, para finalizar, que mejorar la respuesta del sistema sanitario a necesidades de atención de estos adolescentes es uno de los objetivos incluidos en el Plan de Justicia Juvenil 2008-2012, vigente.

Luces y sombras en la respuesta institucional

Si tomamos en consideración el período aquí analizado, no cabe duda de que desde la elaboración del informe del Ararteko sobre la atención comunitaria a la enfermedad mental, o del informe sobre la respuesta a las necesidades educativas especiales, se han ido introduciendo cambios o mejoras significativas en el sistema. Iniciativas que se pueden concretar, por ejemplo, en:

- La creación de determinados recursos que no existían (como los centros o unidades educativo terapéuticas, con 40 plazas en la actualidad).
- El incremento de la capacidad de atención de otros recursos que ya existían (como las camas hospitalarias (20) o las unidades de salud mental infanto juvenil (8), así como de las personas profesionales que trabajan en ellos (hasta 96,5 en 2009).
- El incremento de profesionales de apoyo o de respuesta a las necesidades educativas especiales dentro del sistema educativo.
- La creación de determinados recursos especiales dentro del ámbito de la protección para la atención a adolescentes con graves problemas de conducta...

Seguimos constatando, sin embargo, una gran insatisfacción en familias y profesionales sobre si tales recursos son suficientes, o son los más adecuados, o trabajan de forma coherente o coordinada... Así, unas veces por la vía de queja y otras por la relación con el mundo asociativo, esta institución sigue recibiendo nuevas demandas como, por ejemplo, la planteada por la Plataforma de familias para creación especialidad psiquiatría infanto juvenil, o varios casos de familias que han acudido al Ararteko porque, en función de características como la edad o la enfermedad de su hijo o hija, el sistema carecía de respuestas adecuadas a sus necesidades, lo que les exigía buscar otros recursos fuera del propio territorio o de la CAPV.

No se trata aquí de hacer un listado completo de problemas o cuestiones pendientes, sino más bien de señalar aquellas sombras o cuestiones esenciales que parecen lastrar la capacidad de respuesta del sistema. Destacaremos, por su importancia, tres de ellas:

1) La detección y atención temprana

En la actualidad, muchos de los problemas relacionados con la salud mental infanto-juvenil aparecen asociados a una etapa determinada: la adolescencia. Que

dichos problemas (por ejemplo, los problemas de conducta) destaquen o llamen más la atención en esa etapa no quiere decir que no hayan existido o tenido su origen en etapas anteriores. Pero puede que esas etapas previas no hayan sido detectadas, diagnosticadas o atendidas a tiempo, lo cual suele agravar la evolución.

Existe un gran consenso profesional sobre la importancia capital de la detección y atención temprana y, sin embargo, ésta sigue siendo una de las mayores debilidades del sistema. A veces, por no existir una suficiente claridad sobre a quién corresponde la competencia o responsabilidad de hacerlo en edades muy tempranas); otras, por las dificultades de coordinación o de trasvase de información entre unos servicios y otros.

En este sentido, de acuerdo con la información recabada, parece necesario destacar al menos dos o tres líneas de actuación que tendrían que cuidarse especialmente en los próximos años:

- La relación entre el sistema educativo y el sistema sanitario, cuando la inmensa mayoría de los niños y niñas de 2-3 años se hallan escolarizados.
- La aplicación de la Ley de la dependencia a las personas menores.
- El mayor aprovechamiento posible de la capacidad de detección de los profesionales de pediatría infantil y en general de atención primaria.

2) Los problemas de coordinación entre diferentes recursos y sistemas

Como se ha puesto de manifiesto en los apartados anteriores son muchos los sistemas, servicios y profesionales de diferentes áreas, implicados en la atención a la población infantil con problemas de salud mental:

- Recursos del sistema sanitario (como las unidades de hospitalización, los servicios de urgencias, las unidades ambulatorias, o los servicios de pediatría).
- Recursos del sistema educativo (como los equipos multiprofesionales de zona o los profesionales de apoyo para la respuesta a las necesidades educativas especiales).
- Recursos mixtos o compartidos, como las unidades terapéuticas educativas.
- Recursos del ámbito local (como los servicios sociales de base y servicios especializados de infancia).
- Recursos del ámbito foral en materia de protección de la infancia (como los equipos técnicos y de valoración de los Servicios forales o los equipos que gestionan los recursos de acogida, especialmente aquellos destinados a situaciones especiales).
- Recursos de justicia juvenil (como los equipos profesionales o los centros de internamiento)...

No resulta fácil articular y dotar de coherencia a todas esas intervenciones. Más aún, cuando su intervención, con frecuencia, se produce en un itinerario que se

extiende durante muchos años y en el que las situaciones van variando en el tiempo.

Mejorar la coordinación –incluso el simple intercambio de información– entre los diferentes servicios y ámbitos implicados es un reto que debe ser abordado con decisión, sin que ello quede en manos de la buena voluntad de las personas (profesionales) implicadas.

3) La insuficiencia o inexistencia de determinados recursos o programas

No corresponde a esta institución señalar si la mejor forma de articular la respuesta a una necesidad es ésta o aquélla. En ocasiones (por ejemplo, en la forma de organizar la respuesta a los trastornos de la alimentación o a los graves problemas de conducta) ni siquiera existe un consenso suficiente –profesional, social– sobre cuál es la mejor forma de hacerlo: ¿dentro de un programa más general?, ¿en un recurso específico?, ¿separando las personas en función de su problema o juntándolas en determinados recursos?...

Sí se puede señalar, sin embargo, y debemos hacerlo, la existencia de determinadas lagunas que deben ser abordadas. Por ejemplo:

- La existencia de determinadas franjas de edad (por ejemplo 16-18 años) que quedan excluidas de los recursos existentes: en unos casos, por tratarse de recursos exclusivamente destinados para mayores de edad; en otros por limitarse a personas en edad de escolarización, o incluso en determinadas etapas educativas (como es el caso de las unidades terapéuticas educativas). No parece que, para determinadas edades o ante determinadas necesidades, el que haya que acudir a recursos de fuera de la CAPV sea la mejor solución.
- Prácticamente en todos los casos, la respuesta a los problemas de salud mental infanto juvenil exige intervenir con el propio menor pero también con su familia. Por la información recogida, no parece aventurado afirmar que los programas de apoyo (social, psicológico...) a las familias o tutores, o los programas de acompañamiento deben ser reforzados y mejorados.
- Llama la atención también la inexistencia o insuficiencia de determinados profesionales (por ejemplo, especialistas en psiquiatría infantil), lo que dificulta en ocasiones incluso la cobertura de plazas o la sustitución de bajas.
- De igual modo, la existencia de determinados recursos para menores tutelados, al tiempo de su inexistencia para otros menores con similares problemas pero no tutelados sino atendidos en su propio entorno familiar, puede tener unos efectos perversos que deben ser considerados.

Creemos, pues, que la introducción de mejoras debería centrarse en gran medida en las tres líneas de actuación señaladas.

La visión de las quejas y de las familias de los propios menores con graves problemas de salud mental

En este tema, debemos destacar aquí el papel fundamental que han jugado, como fuente de información y acicate para el Ararteko, las asociaciones de familiares de personas con enfermedad mental: tanto las asociaciones de carácter general integradas en FEDEAFES, como las específicas, ligadas a una determinada problemática, como puede ser el autismo (APNABI, ARAZOAK, GAUTENA).

Ya en el informe extraordinario del 2000 incluimos un apartado específico con las valoraciones y propuestas de estas asociaciones (cfr. apdo. 3.4.2.1). Con algunas de ellas se ha mantenido una relación periódica, que ha servido de seguimiento y como fuente de quejas y actuaciones de oficio. En ocasiones, además, su aportación en las reuniones no ha sido sólo oral, sino que han presentado estudios y documentos específicos sobre la atención a la salud mental infanto juvenil (como el presentado por AVIFES en diciembre de 2008). Debemos agradecer públicamente el trabajo y la colaboración de estas asociaciones.

A modo de ejemplo, resumimos a continuación las principales carencias y necesidades planteadas en la última reunión mantenida con la Asociación Vizcaína de Familiares y Personas con Enfermedad Mental, AVIFES:

- En el ámbito educativo: destacaron la necesidad de adoptar medidas concretas e inmediatas para atender al cambio social generado por el nuevo modelo familiar, el ritmo de la sociedad y el aumento de población inmigrante, así como dirigidas a la orientación específica del profesorado para la detección temprana, el fomento de la formación prelaboral para jóvenes adolescentes y la puesta en marcha de campañas de sensibilización en el sector.
- En el ámbito sanitario: se señala la necesidad de programas de detección y atención temprana, la puesta en marcha de ayudas terapéuticas intensivas en ciertas comarcas y franjas de edad, el incremento del número de profesionales de la psiquiatría y la psicología especializados en salud mental infanto-juvenil, la creación de unidades de hospitalización psiquiátrica infantil en los hospitales generales y fomentar comisiones socio-educativo-sanitarias en la planificación de los recursos.
- En el ámbito sociofamiliar: la puesta en marcha de espacios de ocio y respiro familiar, grupos psicoeducativos para padres y madres y sus hijos e hijas y la creación de campañas de sensibilización y programas de apoyo a las familias.

A modo de síntesis o conclusión (elementos más destacables)

Una vez resumida y reflejada aquí la información acumulada en el seguimiento de estos años conviene hacer algunas observaciones y reflexiones finales desde la perspectiva de garantía de derechos que corresponde a la institución del Ararteko.

La atención a la salud mental infanto juvenil viene constituyendo una de las necesidades más acuciantes en relación con el derecho a la salud de los menores, reconocido en el art. 24. 1 de la Convención de Derechos del Niño. Sin duda, el colectivo de menores con problemas de salud mental va en aumento, o al menos aumentan sus demandas en el momento actual en la sociedad.

Desde el punto de vista de la protección integral que deben adoptar las políticas públicas de atención a la infancia se hace preciso que se lleve a cabo un diagnóstico preciso que permita un abordaje adecuado (número de menores afectados, diagnósticos, recursos disponibles o de nueva creación, especialización de los profesionales, estructuras de coordinación a nivel educativo, sanitario, familiar y social...), priorizando la atención a este colectivo, cuyo nivel de cobertura sigue siendo considerado insuficiente.

Por parte de la institución del Ararteko existe una preocupación por esta realidad, razón por la que será objeto de seguimiento especial a lo largo de los próximos años. En este sentido, también otras instituciones de garantía de derechos están igualmente preocupadas, lo que ha dado pie a algunas actuaciones comunes. Así, por ejemplo, a finales de marzo de 2010, se llevó a cabo un taller sobre salud mental infantil, conjunto entre un equipo del Defensor del Pueblo de Andalucía y del Ararteko, en el que se intercambiaron experiencias y se debatieron problemas comunes y propuestas compartidas.

Lógicamente, cada realidad presenta sus propias características, recursos y necesidades, pero también existen ámbitos de actuación que en ambos casos destacaban como necesitados de mejora. Recordemos, entre ellos, los ya señalados anteriormente:

- 1) La mejora en la detección y atención temprana a los problemas de salud mental de la infancia.
- 2) La mejora en la coordinación entre los diferentes recursos y sistemas implicados en dicha atención.
- 3) La necesidad de crear o aumentar determinados recursos o programas que en la actualidad no existen o resultan insuficientes.

Desde la perspectiva garantista que corresponde a esta institución, debemos insistir en que la atención a la salud mental de las personas menores debe ser prioritaria en la planificación de las actuaciones de los poderes públicos. Debe asentarse, además, en una serie de premisas básicas que superan o encuadran la mera respuesta a los problemas:

- Promoción de la salud.
- Prevención de los problemas de salud mental.
- Garantía de una asistencia de calidad.

Recomendaciones

Ya en los epígrafes anteriores se han apuntado numerosas posibilidades y propuestas de mejora. Aquí, nos limitaremos a recordar las recomendaciones que, sobre esta materia, efectuamos en el capítulo 5 de este mismo informe.

Sin duda, la recomendación más directa y general es la número 49: “Mejorar la atención a la salud mental infanto juvenil”. Recomendación en la que proponemos, por ejemplo, la especialización de más profesionales en psiquiatría infantil, la existencia de planes integrales de intervención no sólo con los menores sino también con sus familias, el incremento del tiempo de atención y la continuidad de las intervenciones, una mayor implicación de los servicios de salud mental respecto a los centros de protección y de internamiento de adolescentes con graves problemas, etc.

Además de la anterior, en el bloque de recomendaciones específicas sobre el sistema sanitario, hacemos otras cuatro:

- Garantizar el consentimiento informado de los menores.
- Dar prioridad a la atención infantil y a la prevención y detección tempranas.
- Utilizar la manera sistemática y pública determinados indicadores de salud como elementos de seguimiento y medición del grado de cumplimiento del derecho a la salud de las personas menores.
- Mejorar la coordinación del sistema sanitario con otros sistemas (el sistema de protección, el sistema de justicia juvenil, el sistema educativo...) y desarrollar el espacio socio-sanitario.

Dada la problemática observada, nos parecen igualmente aplicables a esta situación otras recomendaciones de carácter más global como, por ejemplo, la recomendación número 3, en la que proponemos apoyar a las familias para el correcto desarrollo de sus funciones respecto a sus miembros menores de edad; en este caso, respecto a sus miembros menores con problemas de salud mental.

3.10. Menores con consumos problemáticos de drogas

En los nueve apartados anteriores, y también en el siguiente, dedicado al acoso escolar, hemos analizado situaciones o problemáticas sobre las que el Ararteko ha llevado a cabo un seguimiento sistemático durante varios años (en ocasiones durante diez y hasta quince años). Ello ha permitido disponer de gran información y poder valorar la evolución de la realidad. Y a esto respondía, de algún modo, el orden interno de cada subcapítulo y sus diferentes epígrafes.

El tema que abordamos en este apartado (los consumos problemáticos de drogas) ha sido objeto de un informe extraordinario del Ararteko (*El papel de las instituciones vascas respecto a los consumos de drogas de la adolescencia*) publicado muy recientemente, en 2010, y, por tanto, sobre el que no hemos podido llevar a cabo todavía ningún seguimiento.

Romperemos, pues, aquí el orden seguido en los anteriores capítulos, y nos limitaremos a ofrecer un pequeño resumen centrado en:

- Los antecedentes del informe.
- Los principales problemas detectados y algunos datos significativos.
- La visión de los propios menores.
- La visión de las quejas.
- Las propuestas de mejora o recomendaciones que efectuamos.
- Las posibilidades de seguimiento futuro.

Los antecedentes del informe

Con frecuencia, la institución del Ararteko, en sus informes extraordinarios, aborda situaciones o problemáticas poco conocidas, poco trabajadas o sobre las cuales no existe una gran demanda social. Sirvan como ejemplo los informes elaborados en su día sobre la población temporera o sobre los menores extranjeros no acompañados, a los que hemos hecho referencia en apartados anteriores.

No es éste el caso. El informe sobre drogas y adolescencia responde a una petición del propio Parlamento Vasco y aborda una cuestión que suele ser frecuente objeto de debate y de preocupación social.

De hecho, ha sido objeto de diferentes proposiciones e interpelaciones, centradas unas veces en las políticas de prevención de los consumos de drogas y otras en determinadas cuestiones específicas ligadas a la población adolescente o juvenil, como es el caso del llamado “botellón” o la necesidad o no de disponer de más recursos o programas especializados en la atención a adolescentes con graves problemas de adicción.

Tales debates y propuestas son, sin duda, un reflejo de la preocupación social por estos temas. Muchas de estas cuestiones suelen ocupar titulares en los medios de comunica-

ción, o suscitar peticiones de intervención a las administraciones, o dar pie a iniciativas institucionales...

Además, en este caso no estamos ante un tema ni mucho menos desconocido, sino ante una cuestión que ha sido investigada en numerosos estudios anteriores, al menos, entre nosotros, durante los últimos 25 años. Sirva como ejemplo la serie de estudios "*Drogas y Escuela*", que ha llegado a su séptima entrega. La mayoría de esos estudios, ya publicados, nos aportan los datos necesarios para conocer la evolución que va experimentando esa relación, a veces problemática, entre las personas menores de edad y las drogas.

Así, se ha estudiado periódicamente y conocemos la evolución del consumo de diferentes drogas, las actitudes ante él, los niveles de permisividad, los sistemas de valores asociados a diferentes comportamientos y actitudes, los factores psicológicos relacionados con los diferentes niveles de consumo, la perspectiva pedagógica...

Incluso sobre cuestiones tan específicas como "el botellón" se han elaborado ya algunos trabajos (por ejemplo, *Más allá del botellón: análisis socioantropológico del alcohol en adolescentes y jóvenes*, Elzo, Laespada y Pallares, 2003; tratado también con detenimiento en *Drogas y Escuela VI*), lo mismo que existen estudios limitados a la población escolar de determinados lugares, (por ejemplo, Donostia-San Sebastián, varios años-; Vitoria-Gasteiz (2003)...) o a recoger la opinión de determinados sectores de la población (por ejemplo, el profesorado (2003).

Todo esto se tuvo en cuenta a la hora de debatir y decidir el enfoque de nuestro informe. Así, éste pretende aprovechar los datos de los estudios anteriores, ya conocidos, pero quiere ir más allá: analiza, principalmente, cuáles están siendo las respuestas que las instituciones (locales, autonómicas...) ofrecen a esas realidades cambiantes, con qué resultados, qué opinan sobre ellas los diferentes agentes, cuáles son las líneas de actuación que hay que reforzar o que exigen mejoras... Se centra, pues –como queda reflejado en su propio título–, en la respuesta institucional, en el papel de las instituciones vascas respecto a esos consumos.

Los principales problemas detectados y algunos datos significativos

En una primera aproximación global, podríamos señalar que el cuadro que nuestro informe ofrece puede parecer, a primera vista, contradictorio: por un lado, existe una gran implicación de las instituciones (entes locales, centros escolares...), que llevan a cabo numerosos programas e iniciativas dirigidas a la población adolescente con el objetivo de reducir sus consumos de drogas o, al menos, los riesgos asociados a ellos; y, sin embargo, los consumos y las prácticas de riesgo se mantienen año tras año e, incluso, a veces aumentan en determinadas edades o respecto a determinadas sustancias.

Así, por ejemplo, durante cada uno de los últimos cursos, las actividades de prevención llevadas a cabo en nuestros centros escolares alcanzaron a más de 100.000 alumnos y

alumnas de todos los niveles. De hecho, el 74% de los estudiantes de 2º ciclo de la ESO, o el 83% de los de Bachillerato dicen haber recibido información sobre drogas en su propio centro educativo.

Los datos sobre consumos, sin embargo, son tercos: entre los y las escolares de la CAPV, un 28% fuma (o tal vez deberíamos escribir "fumaba"; ya que estos datos varían rápidamente). El 40,5% de la juventud ha probado alcohol 40 o más veces a lo largo de su vida. Un 24,8% ha seguido haciéndolo con la misma frecuencia durante el último año y un 3,4% consume a diario, ya que ha ingerido alcohol 40 o más veces a lo largo del último mes. El 44,5% ha probado el hachís a lo largo de su vida, el 35,5% a lo largo del último año y el 26% en el último mes. De entre las personas habituadas (es decir, quienes han seguido consumiendo en el último mes), un 8,2% podría ser considerada consumidora de riesgo de cannabis. La droga ilegal que ocupa el segundo lugar en la experimentación es la cocaína, seguida de las anfetaminas, etc.

Evidentemente, los datos van variando con el tiempo, pero todos nos muestran que la relación entre drogas y adolescencia está muy extendida en nuestra sociedad. Hay que recordar, sin embargo, que aunque es cierto que la mayoría de la población escolar experimenta en algún momento con alguna o algunas drogas (especialmente con el tabaco, el alcohol o el cannabis), resulta igualmente cierto que no continúa consumiéndolas de forma periódica a lo largo del tiempo. Es importante, por tanto, que diferenciamos entre consumos esporádicos, consumos habituales, consumos de grave riesgo, dependencia... Afortunadamente, una buena parte de la población adolescente o no consume o practica un consumo esporádico, asociado muchas veces a su propio proceso evolutivo, a modo de experimentación o como una forma de integración en el grupo de iguales. Esto no significa que sea o que vaya a ser en el futuro, necesariamente, una persona drogodependiente.

- Respecto a los **DATOS sobre consumos**, sólo algunos que nos parecen más significativos, entresacados del cap. 3 del informe.

Son datos tomados del estudio *Drogas y Escuela VII*, estudio que cuando se elaboró nuestro informe, aún no había sido publicado y que tiene la ventaja de ofrecernos datos comparativos sobre la evolución experimentada a lo largo de varios años.

Así, por ejemplo, respecto al tabaco, segunda sustancia legal que se elige en la adolescencia para iniciarse en el consumo de drogas, como puede observarse en el gráfico siguiente, el porcentaje de escolares fumadores en 2006 era de un 28%, un 8,9% menos que en 1996.

Gráfico 1 del Informe *Drogas y Escuela VII*. Prevalencia de consumo de tabaco en escolares de la CAPV durante el último mes. 1996-2006 (en porcentajes)

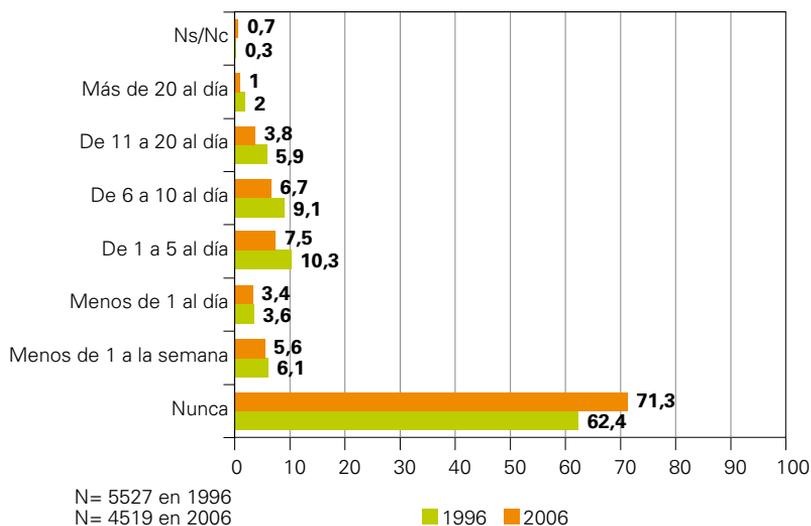


Gráfico tomado del Informe *Drogas y Escuela VII*, 2008.

Sin embargo, el inicio en el consumo de tabaco era más precoz en 2006 que 10 años antes. En 2006 la edad más frecuente de experimentación con esta sustancia es la de 13 años, mientras que en 1996 la edad de experimentación más frecuente se situaba en torno a los 14 años. Y teniendo en cuenta el sexo del alumnado fumador, se comprueba que tanto los hombres como las mujeres mantienen un mismo nivel de consumo, algo que confirma la incorporación femenina al hábito, lo que ya se apuntaba en las tendencias de los últimos años.

Tabla 1 del Informe *Drogas y Escuela VII*. Frecuencia de consumo de tabaco en función del sexo. CAPV, 2006 (en porcentajes)

	Menos 1 al día	1/10 al día	11 y más
Hombre	49,2	49,8	51,9
Mujer	50,8	50,2	48,1
N	404	636	218

Tabla tomada del Informe *Drogas y Escuela VII*, 2008.

Respecto al alcohol, en el informe se diferencian con claridad los consumos esporádicos a lo largo de la vida (es decir los consumos de prueba o experienciales) de otros consumos más regulares. Por ejemplo, los consumos durante el último mes, que son los datos que aparecen a continuación:

Tabla 2 del Informe *Drogas y Escuela VII*. Frecuencias de consumo de alcohol en el último mes

	SEXO		EDAD				
	TOTAL	Hombre	Mujer	De 12 a 13	De 14 a 15	De 16 a 18	19 y más
Bebidas alcohólicas 'durante el último mes'							
Nunca	38,6	38,5	38,7	75,2	43,4	19,2	13,2
De 1 a 2 veces	15,1	13,3	17,2	7,3	19,5	17,2	16,2
De 3 a 5 veces	14,4	14,2	14,6	3,6	12,9	23	16,9
De 6 a 9 veces	9,5	8,5	10,7	2	8,2	14,5	13
De 10 a 19 veces	8,6	9,4	7,6	0,9	5,4	12,3	18,1
De 20 a 39 veces	3,8	4,5	2,9	0,3	2	5,2	9
40 ó más veces	3,4	4,5	2,2	0,3	1,3	4,3	9,2
Ns/Nc	6,7	7,1	6	10,4	7,4	4,3	4,4

Datos tomados del Informe *Drogas y Escuela VII*, 2010.

Los datos permiten múltiples lecturas: según la edad, según el sexo, según las frecuencias de consumo que se consideren más problemáticas... Afortunadamente, el porcentaje de jóvenes que encontramos en las mayores frecuencias de consumo (40 ó más ocasiones) se reduce de forma notable. Es decir, muchos y muchas adolescentes o jóvenes (hasta un 40,5% del total) experimentan con el alcohol "alguna vez en la vida", pero los porcentajes disminuyen cuando se trata de un consumo más regular o habitual: "último año" (24,8%); "último mes" (3,4%).

Se trata, de todos modos, de datos sobre la frecuencia del consumo, pero que no dicen qué cantidad de alcohol se consume cada vez. En este sentido, algunos datos preocupantes apuntan a un aumento en la cantidad del alcohol ingerido, lo que supone un incremento de la categoría denominada "bebedores de riesgo". El consumo moderado de alcohol es el que parece permanecer más estable: alrededor de una tercera parte de la población adolescente mantiene un uso del alcohol "moderado".

Un dato positivo es que ha aumentado algo la proporción de chicos y chicas abstemios. En el año 1996 la proporción del colectivo que había probado el alcohol era del 79,4%; en la actualidad (o mejor, en el 2006) era del 74,3%. Así pues, en los diez años considerados, la proporción de alumnado adolescente que se acerca al consumo de alcohol ha disminuido ligeramente.

También es importante señalar que el consumo de alcohol por parte de chicos y de chicas ha ido acercándose estos últimos años de tal forma que ambos sexos consumen de forma cada vez más parecida. Dicho de otro modo: las chicas se han ido acercando al patrón masculino.

El modo de beber en la calle de manera grupal, el "botellón", es una forma que permite acceder al alcohol de modo más barato y con menor control adulto sobre los menores

de edad. Pero no es ésta su única explicación; también tiene una funcionalidad festiva y socializadora. De todos modos, conviene señalar que, a pesar de la gran repercusión social del botellón, su incidencia no se ha elevado sustancialmente entre la población juvenil en los últimos cuatro años analizados: en el año 2002 el 47% lo había hecho alguna vez; en 2006, el 51,7%. Pero es cierto que había aumentado su práctica, convirtiéndose en una actividad más frecuente durante los fines de semana que cuatro años antes.

Buena parte de los datos sobre consumos de alcohol de adolescentes resultan, pues, preocupantes, por su incidencia y sus consecuencias en la salud de unas personas en proceso de maduración.

Y respecto a las drogas ilegales, los datos de consumo y su evolución en el período 1996-2006 son los que aparecen en el siguiente gráfico:

Gráfico 2 del Informe *Drogas y Escuela VII*. Consumo de drogas ilegales por parte del alumnado vasco de ESO, ESPO y FPGM. CAPV, 1996-2006 (en porcentajes)

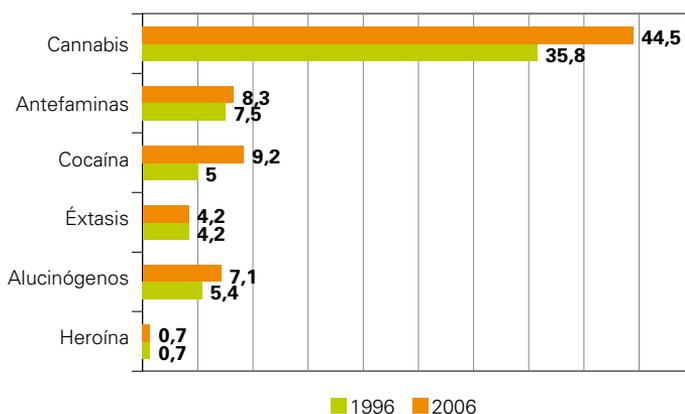


Gráfico tomado del Informe *Drogas y Escuela VII*, 2008.

La lectura positiva de estos datos nos llevaría a fijarnos en los porcentajes de adolescentes-jóvenes que no han probado nunca estas drogas (a pesar de estar a su alcance, por mucho que sean ilegales): algo más de la mitad de los adolescentes en el caso del cannabis, y más de nueve de cada diez en el caso de las otras drogas.

La lectura más negativa, seguramente, nos vendría de la comparación entre los datos de 1996 y 2006: salvo en el éxtasis y en la heroína (donde los porcentajes de consumo se mantienen), en todas las demás sustancias han aumentado, especialmente en el cannabis y la cocaína.

El caso del consumo del cannabis ha provocado un interés específico por establecer un diagnóstico para las personas que lo consumen. La Unión Europea considera que

las personas que han consumido cannabis en 20 ó más ocasiones durante el último mes pueden llegar a considerarse colectivos de riesgo proclives a desarrollar una pauta problemática de consumo. En la población estudiada en la CAPV, un 8,2% de escolares entrarían en esa definición de colectivo de riesgo según los criterios de la UE.

Hay que reconocer que el uso de esta droga se ha normalizado en cierta medida. En algunos contextos, el consumo de cannabis está llegando a ser tan normalizado como el consumo de tabaco en otras épocas. Tal vez, incluso, haya sustituido al tabaco en los modos de situarse, identificarse y representarse en la adolescencia, de tal forma que las señas de identidad y madurez que antes ofrecía una sustancia lo haga ahora la otra.

Por otra parte, apenas ha variado la edad de inicio de experimentación con la sustancia pero sí ha sufrido modificaciones el patrón de uso en función del sexo. Aunque todavía hoy sigue habiendo más varones consumidores y éstos consumen más cantidad de hachís, las distancias se van acortando progresivamente, tal y como se está comprobando en la prevalencia de consumo de otras sustancias, esta vez legales, como son el tabaco y el alcohol.

Tabla 3 del Informe *Drogas y Escuela VII. Prevalencia de consumo de cannabis en diferentes periodos de tiempo entre escolares de la CAPV en función del sexo, 2006 (en porcentajes)*

	TOTAL	HOMBRE	MUJER
Durante el último mes			
Nunca	70,3	66,5	74,4
1-2	7	6,3	7,6
3-5	3,6	3,4	3,9
6-9	3,9	4	3,7
10-19	3,3	3,3	3,3
20-39	2,6	4	1,1
40 y +	5,6	8,7	2,2
Ns/Nc	3,7	3,7	3,7
TOTAL	4.519	2.382	2.104

Tomada del Informe *Drogas y Escuela VII*, 2008.

- ¿Qué lectura hacen de estos datos y de otros los profesionales más directamente implicados? ¿Qué valoración hacen del camino recorrido durante todos estos años? ¿En qué aspectos consideran que hay que introducir mejoras significativas? ¿Qué líneas de actuación consideran prioritarias para el futuro inmediato?

El informe citado, en su capítulo 5, recoge las opiniones de las principales instancias sociales relacionadas con la población menor de edad: instancias educativas o educadores, asociaciones de padres y madres de alumnos, profesionales sanitarios, técnicos municipales, cuerpos policiales... Y lo hace sobre muy diferentes cuestiones:

- sobre el contexto social y su incidencia en los consumos de la adolescencia;
- sobre las familias o el profesorado;
- sobre el papel de los medios de comunicación;
- sobre algunos sectores de la población adolescente especialmente vulnerables;
- sobre las necesidades de formación y de adaptación a las nuevas tendencias de consumos;
- sobre la necesidad de una mayor coordinación...

Aquí, insistiremos solamente en dos cuestiones esenciales sobre las que existe un gran consenso apoyado en su larga experiencia. Hay, al menos, en su opinión, dos grandes áreas necesitadas de mejora con urgencia:

- 1) La coordinación entre todas las instancias que trabajan en este campo.
- 2) Un mayor desarrollo de la prevención selectiva, dirigida específicamente a determinados sectores de la población adolescente en situaciones de especial riesgo o vulnerabilidad.

Buena parte de las recomendaciones del Ararteko, como se verá más tarde, se centran, precisamente, en esas dos cuestiones o líneas de actuación (Recomendaciones sobre la coordinación y el liderazgo institucional; Recomendaciones sobre las actuaciones de prevención selectiva, dirigida a determinados grupos de personas especialmente vulnerables).

La visión de los propios menores (chicos y chicas adolescentes)

La mayoría de los consumos adolescentes de drogas tienen una dimensión grupal y se producen en espacios y tiempos considerados "propios", lejos de la presencia de adultos. Esto hace que, con frecuencia, sean ellos mismos la fuente de información más útil para conocer sus prácticas, sus valoraciones, sus propuestas...

Nuestro [informe de referencia](#) dedica todo un apartado (el 5.3: "Discurso de los y las menores vascas. Análisis de los grupos de discusión. La visión de las y los menores vascos", pp. 153 a 177 del Informe) a recoger sus voces y opiniones. Creemos, incluso, que se trata de uno de los capítulos más interesantes y esclarecedores del informe.

Conocer de primera mano y tomar en consideración sus opiniones nos parece necesario, al menos, por dos razones: 1) porque tienen derecho a ser oídos; y 2) porque teniendo en cuenta sus opiniones y logrando su participación, seguramente, las políticas de prevención de drogas serán más acertadas y exitosas.

Recordemos aquí algunas de sus opiniones que pueden ayudar a cuestionarnos determinadas formas de actuación. Por ejemplo:

- El concepto que tienen de la prevención de las drogodependencias es el de recibir información, y, de hecho, reciben información, especialmente mediante charlas

escolares en las horas de tutoría. Pero desean obtener información de forma más activa, no sólo como oyentes, pudiendo dialogar y plantear al personal profesional aquellas dudas que les surgen. También tienen miedos a manifestarlas en público, por lo que es muy conveniente crear un ambiente de confianza e incluso de confidencialidad.

- La forma de consumo peor vista es el consumo de heroína por vía parenteral, pero su concepto de quién es una persona toxicómana o adicta no se reduce a ello. Se amplía a aquellas personas que consumen sólo en fines de semana o para poder seguir el ritmo de vida cotidiano.
- La principal motivación para el consumo es la de prolongar así el tiempo o las posibilidades de ocio y disfrute.
- Son muy conscientes de la accesibilidad a cualquier tipo de droga, de que no existen dificultades para conseguir cualquier sustancia que se desee consumir.
- Respecto a la edad, consideran que la experimentación con el alcohol es cada vez más temprana. Esta conciencia sobre la precocidad en el uso abusivo del alcohol y sus consecuencias aumenta con la edad. Con frecuencia, los testimonios de los chicos o chicas de 16-17 años son muy críticos y casi se escandalizan de los consumos que ven en otros menores de 13-14 años.
- Tienen una imagen más negativa de la mujer que consume que del hombre que consume.
- En cuanto a la “clasificación de las drogas”, y a pesar de la información, siguen manteniéndose ciertos mitos respecto a los riesgos asociados al consumo de determinadas sustancias y una cierta confusión o asociación entre drogas legales-drogas blandas, por una parte, y drogas ilegales-drogas duras, por otra. Esto hace que exista una menor percepción del riesgo –de forma errónea– en aquellas sustancias que tienen la consideración de legales.
- Defienden mayoritariamente la legalización del cannabis. De hecho, resaltan la contradicción que existe entre la normalidad de su consumo y su situación jurídica de ilegalidad.
- También son muy críticos respecto al cumplimiento real de la ley antibacoo. Respecto a la venta de tabaco a menores, como dice uno de ellos, no fumador: *“No está tan regulado como dicen, fuman lo que quieren, compran la marca que quieren y lo hacen donde quieren”*.
- Tienen sus propios códigos respecto a qué consumos son tolerados y cuáles no lo son en el grupo. Códigos que, evidentemente, varían de un grupo a otro.
- Siguen considerando a la familia como el principal referente. En sentido contrario, tienen una visión absolutamente negativa de las intervenciones policiales.

- Detectan una gran contradicción entre el discurso adulto, que defiende la abstinencia de drogas en la juventud, y la conducta que los propios adultos y adultas mantienen...

Estas y otras muchas opiniones y valoraciones recogidas en los grupos de trabajo con adolescentes deben servirnos como elementos de reflexión y revisión de las políticas que se llevan a cabo y sus consecuencias.

Otro texto, al que aquí sólo haremos referencia pero que nos sirve también para conocer mejor las valoraciones y propuestas de las personas adolescentes, es el Documento aprobado por un grupo de representantes de diferentes centros educativos en el Pleno del Parlamento-Txiki de 23 de abril de 2007.

La visión de las quejas

Como ya hemos dicho, el informe extraordinario del Ararteko sobre drogas y adolescencia es todavía muy reciente, pero las quejas y preocupaciones de familias y profesionales vienen de lejos.

De hecho, las preocupaciones, quejas y consultas más frecuentes que llegan hasta nuestra institución suelen provenir de los profesionales que trabajan con sectores de adolescentes en situación de especial vulnerabilidad:

- con menores acogidos en el sistema de protección;
- con adolescentes que cumplen medidas de justicia;
- con menores extranjeros no acompañados;
- con familias que se sienten incapaces de controlar las actuaciones de sus hijos...

En muchos de estos casos, los consumos problemáticos de drogas son un factor añadido (a veces como causa o como consecuencia) a la propia situación de vulnerabilidad.

También son relativamente frecuentes las quejas de la ciudadanía sobre la permisividad ante determinados consumos o prácticas en locales o lugares públicos.

Con frecuencia, en las quejas o aportaciones de profesionales y asociaciones que llevan muchos años trabajando en el sector se pueden apreciar varias dimensiones:

- La preocupación por la eficacia mayor o menor de las intervenciones o programas en curso.
- La preocupación por la evolución de los consumos o, en concreto, ante determinados consumos de sustancias de las que no se sabe muy bien todavía cuáles serán sus consecuencias.
- La preocupación por las condiciones en que a veces cada servicio o programa tiene que llevar a cabo sus actuaciones...

La existencia o no de determinados recursos para poder ofrecer una respuesta adecuada a ciertas situaciones, la falta de coordinación entre recursos y programas, o la falta de evaluación suelen ser motivos reiterados de crítica.

Las propuestas de mejora o recomendaciones

En este caso, las recomendaciones del Ararteko efectuadas en el informe han sido 21:

- cinco sobre la coordinación y el liderazgo institucional;
 - seis sobre las actuaciones de prevención selectiva;
 - tres dirigidas al ámbito escolar;
 - otras tres dirigidas al ámbito familiar;
 - dos dirigidas al ámbito del tiempo libre;
 - y otras dos sobre la percepción social y la participación de la adolescencia.
- El primer bloque de **recomendaciones, sobre la coordinación y liderazgo institucional**, parte de la constatación de que son muchas y muy diversas las actuaciones que se llevan a cabo en la prevención y reducción de riesgos del consumo de drogas en la adolescencia y juventud (fruto, además, de múltiples iniciativas tanto institucionales como de otros agentes sociales) pero se echa en falta una mejor coordinación entre los diferentes agentes que intervienen con la población menor de edad, y, sobre todo, una mayor coordinación interinstitucional. Y no sólo coordinación en las intervenciones directas, sino también en lo que respecta a los planes y programas, a los objetivos y prioridades, a los mensajes a difundir...

En este sentido, se aprecia una demanda de un mayor liderazgo institucional, la necesidad de alguna instancia con autoridad y capacidad suficiente para impulsar una intervención integral o, al menos, establecer con mayor claridad las directrices de trabajo, corregir prácticas o mensajes inadecuados, y poder evaluar los logros que se vayan alcanzando. De acuerdo con ello, el Ararteko efectúa cinco recomendaciones:

- Plantear la mejora de la coordinación, tanto interna como intersectorial e interinstitucional, como un objetivo prioritario en los próximos planes de drogodependencias (para no duplicar servicios e intervenciones, y optimizar los recursos personales, económicos y materiales).
- Revisar, en lo que sea necesario, la composición y dinámica del Consejo Asesor de Drogodependencias (para que sirva con mayor eficacia como órgano de coordinación y foro de debate social de todas las instancias representativas).
- Promover y favorecer la mejor formación y cualificación de los recursos ya existentes.
- Incluir la evaluación en el diseño de los programas, de tal forma que la evaluación sistemática, tanto del proceso como del impacto, sea una práctica obligada para comprobar la utilidad y eficacia de los proyectos y programas.
- Establecer un protocolo común y específico de intervención policial para los casos en los que se hallen implicadas personas menores de edad.

- El segundo bloque de recomendaciones, **sobre las actuaciones de prevención selectiva**, pretende dar respuesta a una situación en la que, aunque la mayor parte de las intervenciones llevadas a cabo, como es natural, se han dirigido al conjunto de la población, el reto fundamental se considera que está en el desarrollo de la prevención dirigida específicamente a determinados grupos de personas especialmente vulnerables por diversos factores. Por ello, proponemos:
 - Desarrollar programas de prevención selectiva dirigidos a superar en la población vulnerable la concurrencia de déficits de carácter psicosocial y socioeducativo (presentismo, impulsividad, bajo autocontrol, bajo auto-concepto, baja motivación...).
 - Desarrollar los programas dirigidos específicamente a la población adolescente con consumos problemáticos y problemas con la justicia (derivados muchas veces de dichos consumos).
 - Desarrollar los programas dirigidos a la población menor de edad con problemas de salud mental.
 - Desarrollar los programas dirigidos a sectores especialmente vulnerables, como los menores extranjeros no acompañados (para evitar o responder mejor a consumos poco extendidos entre nosotros –como los consumos de disolventes o inhalantes– pero de graves consecuencias).
 - Desarrollar programas integrales en zonas en las que se da una alta concentración de problemas y dificultades socio-económicas y culturales, que dificultan la incorporación de los/las menores a una vida social plena de derechos, situándolos en grave riesgo de exclusión (por uso habitual de drogas, comisión de delitos...).
 - Apoyar a los recursos de atención específicos de prevención indicada dirigidos a menores adolescentes y jóvenes, con consumos problemáticos y/o con problemas de comportamiento, para los cuales los programas de prevención selectiva no resulten satisfactorios. Crear nuevos recursos de este tipo en el caso de que los existentes se muestren insuficientes.
- Hay tres **recomendaciones dirigidas específicamente al ámbito escolar**, ámbito que, según todos los datos del propio informe, ha sido uno de los más trabajados en la prevención del consumo de drogas, mediante iniciativas, programas y materiales muy diversos.

También en este caso se plantea la necesidad de reforzar las actuaciones de prevención dirigidas a los colectivos más vulnerables, sin descuidar por ello las que se dirigen indistintamente al conjunto de la población escolar. En este sentido, el informe apunta la necesidad de una serie de mejoras que concreta en las siguientes recomendaciones:

- Lograr un compromiso interinstitucional (entre Educación, Sanidad y Acción Social) para una estrategia conjunta de refuerzo de factores de protección, que promueva iniciativas como: proporcionar a los centros los criterios, orientaciones e instrumentos pedagógicos que se consideren útiles para superar los factores de riesgo; promover la formación y motivación del profesorado para lograr una mayor y más efectiva implicación; proporcionar a los centros un mayor apoyo y asesoramiento de profesionales externos...

- Dedicar una especial atención a aquellos centros donde se concentran sectores de población especialmente vulnerables, o donde se producen mayores tasas de fracaso o abandono escolar.
 - Valorar y potenciar las experiencias de programas de prevención selectiva escolar que se llevan a cabo en los CIP (actuales PCPI) o se puedan llevar en otros centros de parecidas características.
- También efectuamos otras tres **recomendaciones dirigidas al ámbito familiar**. El informe, respecto a este ámbito ofrece una realidad que parece contradictoria. Por una parte, no hay ninguna duda de que se trata de un contexto clave, un ámbito al que se debe apoyar, formar, asesorar, orientar... para que pueda superar los factores de riesgo relacionados con los consumos de drogas, o, en su caso, gestionar mejor los comportamientos conflictivos que puedan ir asociados a ellos.

En muchos casos, la propia familia –sea del tipo que sea– se siente desamparada o sin los recursos o las destrezas necesarias para afrontar esa tarea, que delega en otros agentes. Sin embargo, con frecuencia, cuando se ofrecen desde los centros educativos o desde las asociaciones actividades dirigidas a ellas, la participación es escasa o, tal vez, de las familias que menos lo necesitan. En todo caso, a pesar de todas las limitaciones observadas, existe un consenso total en la necesidad de seguir apoyando a las familias. Un apoyo que se puede concretar en las siguientes recomendaciones:

- Promover la formación, participación y compromiso de las familias mediante iniciativas como las escuelas de padres u otras similares ya desarrolladas durante años en muchos centros educativos.
 - Apoyar a las familias más necesitadas o con mayores problemas, incluso con programas o fórmulas de mediación, buscando para ello la necesaria coordinación entre todos los servicios implicados (escuela, servicios sociales, educadores sociales...).
 - Apoyar a los recursos de atención específicos dirigidos las familias de adolescentes y jóvenes, con consumos problemáticos y/o con problemas de comportamiento, para los cuales los programas de prevención selectiva no resulten satisfactorios. Crear nuevos recursos de este tipo en el caso de que los existentes se muestren insuficientes.
- El informe efectúa dos **recomendaciones dirigidas al ámbito del tiempo libre**, seguramente el ámbito de intervención menos conocido para el conjunto de la población. Sin embargo, es ahí donde, normalmente, los/las adolescentes consiguen la droga y es ahí también donde, habitualmente, la consumen: en los espacios y tiempos de ocio. De ahí la importancia del trabajo y educación de calle, forma privilegiada para poder conocer e incidir directamente en determinadas realidades. En este sentido, planteamos:
- Reconocer y apoyar el trabajo de educación en medio abierto y de animación sociocultural que diferentes profesionales están llevando a cabo, muchas veces con pocos recursos y con sectores especialmente problemáticos.
 - Desarrollar los programas de prevención selectiva en los espacios de ocio frecuentados por adolescentes y jóvenes.

- Por fin, hacemos otras dos recomendaciones, **sobre la percepción social y la participación de la adolescencia**, con las que se busca, por una parte, evitar las incoherencias en el discurso social y, por otra parte, dar cabida en él al discurso o la voz propia de la adolescencia. Para ello, proponemos:
 - Cuidar la información y evitar la incoherencia en los mensajes que llegan a los y las adolescentes, especialmente a través de la publicidad y de la información que se transmite en los medios de comunicación.
 - Favorecer la participación activa de los y las adolescentes en los programas e iniciativas dirigidas a ellos-ellas. Potenciar su papel activo como agentes de prevención.

Las posibilidades de seguimiento futuro

Hasta ahora, las políticas de prevención se han ido concretando en nuestra Comunidad en sucesivos planes plurianuales. Seguramente, dentro de unos meses, se presentará un nuevo Plan de Drogodependencia (que será ya el VI) y ello debe permitirnos comprobar hasta qué punto se han tenido en cuenta las anteriores recomendaciones y facilitar el seguimiento sobre su grado de cumplimiento.

Por otra parte, esperamos y deseamos que el Observatorio de Drogodependencias continúe efectuando investigaciones periódicas que nos permitan conocer la evolución de los fenómenos, así como el éxito o fracaso de las iniciativas en marcha.

3.11. Acoso escolar

Caracterización del sector

La escuela es un espacio privilegiado, no sólo para el aprendizaje formal de determinados contenidos académicos sino también para el aprendizaje de convivencia social, tanto entre compañeros y compañeras como con las personas adultas, en un contexto específico, diferente a otros como la familia o el barrio.

Cuando hablamos de convivencia en el ámbito escolar nos referimos a la calidad de las relaciones personales, al logro de un determinado clima. Lograr un clima de convivencia positiva es una meta de la educación que no debe equipararse a la mera gestión o superación de determinados conflictos. Ello exige disponer de unas normas o un marco de relaciones personales claro y participativo, conceder la importancia que le corresponde al desarrollo de las capacidades sociales, emocionales y morales, trabajar en colaboración con las familias, etc.

Los conflictos, sin embargo, son parte consustancial de las relaciones interpersonales; se dan en cualquier espacio de convivencia y, por tanto, también en el ámbito escolar. Pero, según cómo sea gestionado el conflicto, éste podrá ser positivo y ayudar al desarrollo personal, o bien negativo y dañarlo más o menos seriamente.

Existe toda una tipología de los conflictos en el ámbito escolar, tanto de los conflictos entre iguales como de los conflictos entre el alumnado y el profesorado u otro personal adulto.

En el informe extraordinario de referencia para este capítulo (*Convivencia y conflictos en los centros educativos*, publicado por el Ararteko en 2006) se analizaron, básicamente, seis tipos de conflicto bastante extendidos en los centros y, en ocasiones, con graves consecuencias:

- el absentismo escolar;
- las conductas disruptivas que entorpecen el orden y la disciplina en la escuela;
- las agresiones de estudiantes a docentes;
- las agresiones de docentes a estudiantes;
- el vandalismo contra las instalaciones o materiales del centro;
- el acoso o maltrato entre iguales por abuso de poder.

En este apartado del informe nos centraremos especialmente en ese último tipo de conflicto, investigado por Olweus en los países escandinavos a partir de la década de los setenta y que ha alcanzado gran notoriedad entre nosotros en los últimos años, especialmente a raíz del conocido como “caso Jokin”, en Hondarrabia.

Entre las múltiples definiciones del maltrato entre iguales escogemos ésta, fijada por una serie de profesoras investigadoras que han colaborado con esta institución en el estudio y divulgación del tema:

"Tipo perverso de relación interpersonal que tiene lugar típicamente en el seno de un grupo y se caracteriza por comportamientos reiterados de intimidación y exclusión dirigidos a otro que se encuentra en una posición de desventaja. Puede considerarse un tipo de relación especialmente dañina cuando se da entre individuos que comparten un mismo estatus, i.e. son iguales según un determinado criterio externo al grupo (por ej., compañeros de una misma aula, o de un mismo departamento laboral), pero situados en una posición diferente de poder –físico, psicológico– dentro del grupo, debido al abuso de su posición de ventaja por parte de quien intimida o excluye a su compañero". (Del Barrio, Martín, Almeida y Barrios, 2003)

El maltrato entre iguales se suele llevar a cabo de formas muy diversas:

- mediante la exclusión social o marginación;
- mediante la agresión física;
- mediante la agresión verbal;
- mediante las amenazas;
- mediante el acoso sexual, físico o verbal;
- mediante la utilización de medios tecnológicos...

Casi siempre se trata de fenómenos grupales, y en ellos se suelen distinguir diferentes papeles: víctimas, agresores, testigos... El maltrato, sin duda, es pernicioso para todos pero, desde la perspectiva que aquí nos interesa, de defensa de derechos de las personas más vulnerables, especialmente destructivo para quienes lo sufren, para las víctimas.

Como se verá, no resulta fácil disponer de series de datos suficientemente fiables sobre la extensión y evolución del maltrato entre iguales aunque, desgraciadamente, se trata de un problema bastante extendido y en el que, con frecuencia, la propia institución del Ararteko se ha visto obligada a intervenir.

Los antecedentes

La institución del Ararteko ha dedicado, durante años, una atención especial al tema de la convivencia escolar. No sólo en respuesta a las quejas recibidas, sino también por iniciativa propia, promoviendo la prevención, la sensibilización y hasta la difusión de buenas prácticas.

Por un lado, a lo largo del año 2006 se llevó a cabo un exhaustivo estudio sobre la convivencia en los centros de Educación Secundaria, que fue la base fundamental del informe extraordinario sobre *Convivencia y conflictos en los centros educativos*, entregado y hecho público el 19 de diciembre de 2006, estudio del que se ofreció un resumen en el informe ordinario de ese mismo año. Se culminó así, de algún modo, un proceso iniciado dos años antes con la realización del II Foro de participación ciudadana, sobre ese mismo tema, y el inicio de la investigación en 80 centros de Educación Secundaria de nuestra Comunidad.

Uno de los conflictos analizados detenidamente en dicho informe –aunque no el único– era precisamente el del acoso escolar o maltrato entre iguales.

En el informe ordinario del 2006, señalábamos ya que, al margen de las intervenciones concretas que cada caso fuera exigiendo, creíamos que la aplicación de las recomendaciones efectuadas en el informe extraordinario citado serviría para corregir buena parte de los problemas detectados e intervenir con mayor eficacia y que, en todo caso, el tema tendría que ser objeto de un seguimiento específico en los próximos años.

De acuerdo con ello, la institución del Ararteko, durante el año 2007 y posteriores, ha llevado a cabo diferentes iniciativas, entre las que destacaremos aquí las seis siguientes:

- 1) La organización de un nuevo Foro de participación ciudadana (el Tercer Foro), llevado a cabo en mayo de 2007, sobre la convivencia y los conflictos en los centros educativos. Foro del que ofrecimos una información sintética en el informe ordinario de ese año (cfr. cap. V) y que, posteriormente, fue objeto de una publicación monográfica enviada a todos los centros y servicios educativos. (*La convivencia y los conflictos en el ámbito escolar. Foros de reflexión y participación*, 2008)

En la sesión de la mañana de dicho Foro, cerrada, tomaron parte cerca de 40 personas invitadas al efecto (de los centros, de los servicios de apoyo, de la inspección, del sistema judicial, de órganos de participación, de equipos de investigación...). En la sesión de la tarde, abierta, tomaron parte unas 80 personas. Las cuestiones abordadas durante la mañana fueron:

1. Principales factores que están incidiendo negativamente en el clima escolar.
2. Experiencias y ejemplos de buenas prácticas.
3. Qué puede/debe hacer la administración educativa.
4. Qué mejorar o modificar en la organización de los centros.
5. Cómo gestionar desde los centros las situaciones de acoso o maltrato.
6. Sobre la intervención de otros agentes sociales.
7. Qué haría falta evaluar, investigar, difundir...
8. Qué puede aportar el Ararteko.

En la sesión de tarde, el ararteko ofreció un resumen del Informe *Convivencia y conflictos en los centros educativos* y la profesora M^a José Díaz-Aguado, de reconocido prestigio en el tema, ofreció una conferencia bajo el título: “Del acoso escolar a la cooperación en las aulas”. Tras estas intervenciones se mantuvo un largo coloquio. Todas las intervenciones se grabaron y una vez transcritas fueron editadas y distribuidas mediante la publicación arriba citada.

- 2) Las conferencias y reuniones sobre este tema mantenidas con diferentes agentes educativos, unas veces a iniciativa del propio Ararteko (convocando, por ejemplo, a los equipos directivos de los 80 centros que participaron en el estudio) y otras en respuesta a iniciativa de otros (por ejemplo, de servicios de apoyo, instancias municipales,

universidades o colegios profesionales). En esta misma línea cabe citar la publicación de artículos sobre este tema en revistas de carácter pedagógico.

- 3) La puesta en marcha de otra investigación para profundizar en una de las cuestiones fundamentales que subyace y condiciona los problemas de maltrato o de convivencia: los valores. Durante el año 2007 se inició un estudio específico sobre la transmisión de valores a escolares, tanto de Educación Primaria como de Educación Secundaria, estudio que dio pie a un nuevo informe, publicado en 2009 (*La transmisión de valores a menores*).
- 4) Los pasos dados para la edición y difusión de materiales interactivos destinados a escolares de Educación Primaria y Secundaria en los que se abordasen nuevas formas de acoso escolar que se suelen recoger bajo el término de “*ciberbullying*”, con la intención de evitar riesgos y aumentar su capacidad de defensa frente a ellas. Estos materiales interactivos con sus correspondientes guías didácticas, fueron editados y distribuidos en los centros y servicios educativos, bajo los títulos de *Ciberbullying. Material didáctico para la prevención del acoso por medio de las nuevas tecnologías y Ventanas amigas. Leihoak. Una Aventura REAL en un Mundo VIRTUAL*.
- 5) La tramitación de varios expedientes de oficio dirigidos al Departamento de Educación para el seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones del informe sobre *Convivencia y conflictos en los centros educativos*.
- 6) La realización de un nuevo Foro de participación ciudadana, centrado específicamente en los problemas de la población adolescente que, con frecuencia, por su orientación sexual, son objeto de acoso. Las conclusiones de este Foro sobre Adolescentes y jóvenes lesbianas, gays, transexuales y bisexuales, llevado a cabo en el 2008, ha sido objeto de publicación y difusión el año 2009: *Adolescentes y jóvenes lesbianas, gays, transexuales y bisexuales: dificultades y rechazos en su desarrollo personal, en sus relaciones y en su socialización*. Esta cuestión será abordada específicamente en el siguiente apartado de este mismo informe (3.12.).

Se trata, pues, de un tema al que la institución del Ararteko ha dedicado una atención prioritaria y continuada, mediante múltiples iniciativas. De hecho, podemos decir que, en los últimos años, ha constituido uno de los tres temas que en materia de menores ha suscitado mayor preocupación y ha exigido mayor atención.

De algunas de las iniciativas citadas se ofrece cierta información en otros epígrafes de este mismo Informe. Por otra parte, en el Informe ordinario de 2007, ofrecimos ya un resumen bastante amplio de dos de ellas. En concreto, de las aportaciones recogidas en las reuniones que mantuvimos con los equipos directivos de Educación Secundaria y de la respuesta del Departamento de Educación a nuestra primera petición de datos, respuesta que se concretaba en el documento “Acciones 2007/2008 del programa Educar para la Convivencia, la Paz y los Derechos Humanos y su relación con las recomendaciones del Ararteko”. (Cfr. Informe 2007)

Los problemas fundamentales

Nuestro informe trató de detectar cuáles eran los problemas fundamentales que afectaban a la convivencia en los centros. Pero trató también de valorar la existencia de conflictos en su justo término.

Así, si tenemos en cuenta la alarma social que parece existir sobre la violencia en los centros, las noticias que a veces aparecen con grandes titulares en los medios de comunicación, o incluso los resultados que determinadas investigaciones ofrecen, seguramente lo más llamativo, y un aspecto destacable del estudio realizado, es que todos los componentes de nuestra comunidad educativa (alumnado, profesorado, familias...) se muestran razonablemente satisfechos del clima escolar que perciben en sus propios centros. Sus respuestas son más críticas cuando se les pregunta por el clima general del sistema educativo o por su posible deterioro, pero en cuanto a su propio centro –lo que mejor conocen– las valoraciones son muy positivas. Sirva como ejemplo el dato de que un 82% de las familias no cambiaría a su hijo/a de centro, o que el 93,4% de ellas se muestra muy satisfecha de que su hijo o hija estudie en el centro en el que está.

El informe permite apreciar otros muchos aspectos positivos. Pero desde la perspectiva garantista de derechos que corresponde a la institución del Ararteko, sin embargo, debemos insistir en los elementos negativos y especialmente en aquellos que pueden tener graves consecuencias o incidir en los derechos básicos de las personas. Desde esta perspectiva, bastaría con que un solo miembro de la comunidad escolar fuese marginado, amenazado, agredido o humillado para que nuestra preocupación e intervención tuviera fundamento. Y los datos de nuestro estudio, como los de otros, muestran que este tipo de situaciones, expresión muchas veces de un abuso de poder, son, desgraciadamente, frecuentes.

Entre los diferentes elementos de preocupación que nos ofrece tanto el estudio como las actuaciones llevadas a cabo destacamos los siguientes:

1) El divorcio que se observa entre el profesorado y las familias

El informe permite apreciar enormes diferencias, posiciones muy alejadas entre las familias y el profesorado a la hora de opinar o valorar múltiples cuestiones. Así, por ejemplo, las familias tienen una visión muy idílica de las relaciones entre docentes y alumnado; consideran que sus hijos e hijas apenas plantean problemas; son, en cambio, mucho más críticas con las actuaciones del profesorado, etc.

Sin embargo, tal vez no sean estas diferencias lo más importante. Lo más preocupante, seguramente, resulta que un sector culpe al otro, o le atribuya la responsabilidad principal de los problemas, o que éste ponga en cuestión la forma en que aquél resuelve los conflictos... Así, la mayoría del profesorado (54%) atribuye los problemas de disciplina o de violencia en los centros al hecho de que las familias son excesivamente permisivas y no marcan ningún límite a las conductas de sus hijos. Muchas familias, por su parte,

consideran que los conflictos no se solucionan de forma justa en los centros o consideran adecuado el recurso a la vía judicial...

También en las quejas que solemos recibir en el Ararteko destacan estas discrepancias: las familias que acuden a nosotros consideran que el profesorado o la dirección de los centros se ha inhibido o ha intentado preservar su imagen o no ha hecho lo suficiente para resolver los problemas de su hijo o hija; el centro, sin embargo, cree que ha intervenido correctamente y, en ocasiones, incluso que la intervención de la familia ha sido perjudicial y no ha hecho sino complicar las cosas.

Si tenemos en cuenta que todos los estudios y la práctica destacan la colaboración y la sintonía entre familias y profesorado como uno de los factores clave para mejorar la convivencia y el clima de los centros, estas divergencias resultan enormemente preocupantes, y deben ser objeto de atención preferente.

2) La escasa participación de algunos sectores en la elaboración, revisión y aplicación de las normas que regulan la convivencia en los centros

Los resultados del estudio muestran que la participación en la elaboración y revisión de las normas de convivencia es muy escasa, al menos, por parte de las familias y el alumnado. La insatisfacción de estos sectores se puso de manifiesto tanto en las respuestas a los cuestionarios como en los grupos de discusión.

Parece que en algunos centros es una práctica frecuente dar por válidas las normas establecidas en años anteriores, sin propiciar su discusión entre todos los miembros de la comunidad escolar, muchos de los cuales pueden ser nuevos en el centro y, por tanto, no haber participado nunca en su elaboración.

Tampoco parece que las estructuras de participación más formalizadas –como son las comisiones de convivencia o los Consejos Escolares– estén resolviendo adecuadamente esta cuestión. La valoración del alumnado y de las familias –incluso de quienes participan directamente en estos órganos– es que sus posibilidades de intervenir en la revisión de las normas o en los criterios de aplicación es muy limitada en comparación con la capacidad de decisión del profesorado.

3) La consideración de determinadas conductas como “normales”, lo que pone en cuestión una serie de valores básicos, esenciales para una convivencia respetuosa

Otro de los elementos más preocupantes del estudio es el hecho de que buena parte del alumnado considere como “normales” conductas que tienen un enorme efecto destructivo sobre el buen clima escolar, conductas que pueden llegar a producir gran sufrimiento en determinados alumnos y profesores, o conductas que hacen más difícil el poder dar una respuesta eficaz a los problemas.

Nos referimos, principalmente, a tres tipos de conductas que, según lo analizado, resultan bastante habituales y son justificadas –a veces con razones sorprendentes– por buena parte del alumnado:

- La disrupción o indisciplina que, como se puede apreciar en el informe, es una de las causas más extendidas del malestar docente y, al mismo tiempo, una fuente de frustración e insatisfacción de buena parte del alumnado.
- Las agresiones a compañeros o compañeras, sin valorar las consecuencias negativas que puedan tener para la persona agredida.
- La aceptación del papel de testigo impasible ante los hechos de quienes, normalmente por miedo a posibles consecuencias negativas para ellos, miran hacia otro lado, sin apoyar a quien sufre ni colaborar con los adultos responsables.

Algunas de estas actitudes vuelven a aparecer con fuerza en otro informe posterior del Ararteko sobre *La transmisión de valores a menores*.

La combinación de estas conductas que, como muestran ambos informes, resultan muy extendidas, está teniendo un enorme coste personal, tanto en el alumnado como en el profesorado, e incide muy negativamente en el clima de convivencia de los centros y de las aulas.

4) La incidencia, no siempre positiva, que determinadas actuaciones de agentes externos a los centros tienen sobre estos

La comunidad escolar, y especialmente el profesorado, observa con enorme preocupación lo que, en cierto modo, considera una injerencia de otros agentes sociales en un campo que considera propio. Sirvan como ejemplo, las opiniones manifestadas en torno a la judicialización de casos de acoso escolar o respecto al tratamiento de algunos casos en los medios de comunicación.

Es posible que algunas de las opiniones contrarias a la intervención de agentes “ajenos” al centro sean fruto de una actitud defensiva, pero se aprecia también una preocupación razonable ante la posibilidad de que determinadas intervenciones no sólo no mejoren las cosas, sino que produzcan más efectos negativos que positivos. Parece necesario, pues, hacer un seguimiento de los casos, de las medidas adoptadas y de sus efectos.

5) El grado de malestar o desánimo que se puede apreciar en buena parte del profesorado, que se siente desbordado

Algunas respuestas a los cuestionarios utilizados así como el contenido de ciertas entrevistas y grupos de discusión con docentes, hacen pensar que una parte del profesorado se siente desbordado, abandonado, atrincherado, frente a una tarea titánica para la que no dispone de los medios necesarios: una autoridad reconocida, formación adecuada, tiempos y espacios

para ejercer adecuadamente las funciones de tutor, apoyo de la administración, marcos legales claros, recursos, una sociedad que no exija a la escuela lo contrario de lo que ella practica...

La desmoralización del profesorado impediría cualquier mejora significativa en el clima de convivencia de los centros, de ahí la importancia de cuidar y preservar su implicación. Es verdad que la escuela, por sí sola, no puede desterrar la violencia de la sociedad, pero sí puede prevenirla, reducir su presencia, minimizar sus consecuencias, y ofrecer modelos alternativos de relación.

6) La insuficiente reacción ante determinadas conductas, o la lentitud de la misma, lo que contribuye a crear una sensación de impunidad

Aunque el trabajo fundamental en los centros educativos debe ser de carácter preventivo, ante determinadas situaciones la prevención resulta insuficiente. Ante determinados hechos, como en las situaciones de acoso, es preciso intervenir y hacerlo con prontitud y eficacia. La lentitud o la ineficacia sólo tienen efectos negativos: en la persona acosada, evidentemente, que sigue desprotegida, pero también en la persona o grupo acosador, que se siente impune, y en los testigos, que ven cómo se puede seguir humillando a un compañero o compañera sin que nada suceda.

La mayor parte de las consultas y quejas recibidas en la institución del Ararteko (como se verá más tarde) lo han sido tras años de desgaste en los propios centros y como consecuencia de la frustración, normalmente expresada por la familia, ante lo que consideran intervenciones dilatorias o insuficientes por parte del centro.

7) La soledad y el dolor de las víctimas del maltrato

Todo apunta a que los casos de acoso conocidos o denunciados son una parte mínima de la realidad. Los datos disponibles, como luego se verá, presentan serias limitaciones.

Pero, independientemente de cuál sea el dato más fiable sobre la proporción de casos de acoso que se dan en un determinado sistema educativo o en una determinada etapa escolar, lo cierto es que existe un número nada despreciable de alumnos y alumnas que son objeto de maltrato, muchos de los cuales padecen ese sufrimiento en silencio, o con el simple apoyo de algún amigo o amiga, bien por falta de cauces para dar a conocer su situación a las personas adultas que deben defenderlo, bien por miedo a que su denuncia les deje aún más desprotegidos y tenga peores consecuencias para ellos mismos.

Esta situación resulta absolutamente intolerable en un Estado de derecho y más, si cabe, en una institución cuya función básica es educar, y que tiene la responsabilidad de proteger a sus alumnos y alumnas, menores de edad en casi todos los casos. Algunas de las recomendaciones específicas que se repasan en el apartado siguiente van dirigidas precisamente a garantizar la ayuda necesaria a quien es víctima del maltrato.

Las propuestas de mejora (recomendaciones ya efectuadas)

En nuestro informe sobre *Convivencia y conflictos en los centros educativos*, de 2006, efectuábamos 28 recomendaciones. La mayoría de ellas son de carácter preventivo y buscan la mejora del clima de convivencia en los centros. Hay, sin embargo, algunas dirigidas directamente no sólo a prevenir sino a intervenir de forma más eficaz ante las situaciones de acoso, cuando éstas se produzcan.

En el resumen que sigue, recordaremos aquí simplemente el enunciado de las recomendaciones (para no perder la visión global) y solamente nos detendremos en aquellas más ligadas específicamente a las situaciones de maltrato entre iguales.

- 1) El primer bloque de recomendaciones era de nivel general o carácter normativo, propias de la Administración educativa. Proponíamos:
 - Incentivar la participación de los centros en programas y planes de mejora de la convivencia. Difundir buenas prácticas, extender programas de intervención, una vez evaluados y comprobada su eficacia.
 - Apoyar a los centros mediante recursos, asesoramiento, formación del profesorado y materiales específicos que les ayuden a aplicar sus planes de convivencia.
 - Evitar la segregación, favorecer la heterogeneidad y dedicar una especial atención y recursos a aquellos centros en los que se concentran los problemas o sectores más vulnerables.
 - Revisar y completar el marco normativo. Modificar el Decreto de derechos y deberes del alumnado que estaba vigente (que fue modificado dos años más tarde por el Decreto 201/2008, de 2 de diciembre).
 - Revisar los protocolos de actuación existentes y desarrollar otros nuevos que sirvan para afrontar las situaciones de violencia más extendidas o graves.

Conviene que nos detengamos en esta última recomendación (la 5ª del informe), que ha dado pie a varias actuaciones.

La existencia de protocolos de intervención permite tener previsto anticipadamente cómo responder ante determinadas situaciones, clarificar responsabilidades, prever mecanismos de coordinación, ofrecer garantías a las partes, facilitar el seguimiento... De hecho, en el momento de elaboración del informe existía ya entre nosotros un protocolo de intervención ante las situaciones de acoso ("*Guía de actuación en los centros educativos ante el maltrato entre iguales*"). Y se disponía de algunos datos sobre su aplicación.

En función de ello, pedíamos que se hiciera un seguimiento de su uso y utilidad y que se analizara, por ejemplo: cuál es el origen más frecuente de las demandas de intervención y si son suficientes las garantías de confidencialidad en la tramitación de los casos, cuestión que ha sido objeto de varias consultas y motivo de queja ante esta institución por parte de algunas familias; el tiempo que transcurre entre los he-

chos denunciados, la fecha de requerimiento de la intervención y la adopción de las correspondientes medidas; la eficacia de las medidas adoptadas ante las situaciones consideradas como acoso escolar así como ante otros hechos denunciados y que no han merecido tal consideración.

Junto a la revisión o seguimiento de dicha Guía, se propone también la elaboración de protocolos específicos para otras situaciones de violencia, de acuerdo con su gravedad o grado de extensión.

2) Un segundo bloque de recomendaciones afectaban a las prioridades y a la organización de los centros educativos. Así se recomendaba:

- Incorporar la mejora de la convivencia y el rechazo a cualquier forma de maltrato como objetivo prioritario de todo centro educativo.
- Promover la implicación del alumnado en la gestión de determinados conflictos.
- Extender la práctica de las tutorías individuales.
- Trabajar sistemáticamente habilidades prosociales en las tutorías grupales.
- Favorecer una organización que permita reducir el número de docentes que interviene en cada grupo-clase así como una mayor estabilidad en las tutorías.
- Garantizar la observación y supervisión educativa de los tiempos y espacios no lectivos.
- Incrementar las funciones y papel de las comisiones de convivencia. Garantizar la participación de todos los sectores en ellas.
- Adaptar y utilizar el currículum y la metodología como elementos básicos para el aprendizaje de la convivencia.
- Incrementar la participación del alumnado y de las familias en la elaboración, aplicación y revisión de las normas de convivencia.
- Sobre la interrupción o la indisciplina en los centros.
- Cuidar la información, promover actividades de formación de las familias y estrechar la colaboración familia-escuela.

3) El tercer bloque lo constituyen las recomendaciones específicas para la intervención ante situaciones de acoso o violencia en el propio centro, que son, seguramente, las que aquí merecen una mayor atención. Se trata de las siguientes:

- **Concienciar a todos los sectores sobre la importancia del respeto mutuo y la exclusión total de cualquier forma de violencia en las relaciones** (rec. nº 17)

Uno de los rasgos más característicos del grupo humano que constituye cualquier comunidad educativa es la gran diversidad de sus miembros: no sólo respecto a sus características personales, sino también en cuanto a los roles, funciones o estatus que tienen dentro de la organización.

La convivencia en un grupo humano tan complejo y heterogéneo no puede ni debe evitar los conflictos sino asentarse en el respeto mutuo. Por otra parte, la cultura de los derechos humanos y la convivencia civilizada exige la exclusión total de cualquier forma de violencia en las relaciones, más aún en una institución de carácter educativo.

Respeto mutuo y rechazo absoluto a la violencia constituyen, pues, dos valores esenciales sobre los cuales deben ser concienciados todos los integrantes de la comunidad escolar, tanto desde una perspectiva preventiva como de intervención ante los problemas.

– **Garantizar en todo caso el apoyo, protección y seguridad a la víctima** (rec. nº 18)

Ante las situaciones de maltrato por abuso de poder, una vez conocidas, lo primero y más urgente debe ser mostrar el apoyo inmediato a la persona agredida, hablar con ella y garantizar su protección. Es decir que, desde el primer paso, pueda percibir que hay un adulto responsable en quien puede confiar porque le escuchará, le protegerá y le mantendrá informada de los pasos que vayan dándose. La relación personal debe servir también para frenar cualquier intento de autoculpabilización, mediante el rechazo total de las conductas de acoso, independientemente de cualquiera que sea la razón o excusa en que se pretenda justificar.

Objetivos similares deben buscarse en la relación con la familia de la persona maltratada, que debe ser informada y con la cual deberá mantenerse una estrecha colaboración en todo momento.

– **Intervenir inmediatamente con los acosadores o las acosadoras transmitiéndoles un mensaje nítido de tolerancia cero a cualquier agresión** (rec. nº 19)

También respecto a la persona o personas acosadoras y sus familias la intervención del centro debe ser rápida, firme y clarificadora, buscando entre sus objetivos:

- Transmitir un mensaje nítido de tolerancia cero y de cese inmediato de cualquier forma de acoso.
- Evitar posibles efectos negativos o reacciones de defensa grupal.
- Promover la cooperación de las familias con el centro.

Como se advierte en la introducción de la Instrucción 10/2005, "Sobre el tratamiento del acoso escolar desde el sistema de justicia juvenil", de la Fiscalía General del Estado: *"Si los intimidadores no reciben rápidas y enérgicas valoraciones negativas a su conducta, y respuestas firmes de que no van a resultar impunes, y/o si son recompensados con cierto nivel de popularidad y sumisión entre los demás compañeros, el comportamiento agresivo puede convertirse en una forma habitual de actuar, haciendo de la dominación un estilo normalizado en sus relaciones interpersonales"*

– **Facilitar cauces para que el alumnado pueda hacer llegar su información a los tutores o responsables del centro** (rec. nº 20)

De acuerdo con las respuestas al cuestionario y lo debatido en los grupos de discusión de alumnos y alumnas, llama la atención que son plenamente conscientes de que, ante las situaciones de acoso de las que son testigos, podrían dar pasos para evitarlas o superarlas. Es más, muchos de ellos consideran que deberían hacer algo en defensa de su compañero o compañera acosada, como protegerla o aportar la información de que disponen a alguna persona adulta responsable... pero que no lo hacen por miedo o por no disponer de los cauces adecuados. Son conscientes, además, de que en muchas ocasiones tales adultos no conocen los hechos y, por tanto, no están pudiendo intervenir para atajarlos.

Es preciso romper esa especie de “ley del silencio” que tanto daño produce en quien es agredido, pero también en la conciencia moral de quienes son testigos mudos del acoso. Se trata de poner en cuestión la validez ética de determinadas conductas y, al tiempo, de facilitar cauces para que el alumnado –muchas veces único conocedor de los hechos– pueda hacer llegar la información a los tutores o responsables del centro.

– **Hacer un seguimiento continuo de la situación y no dilatar los procedimientos de investigación o sanción** (rec. nº 21)

El acoso o maltrato entre iguales por abuso de poder, por definición, suele mantenerse a lo largo de un tiempo. De hecho, la mayoría de las consultas o quejas recibidas en la institución del Ararteko se corresponden a situaciones de maltrato padecidas durante bastantes años, incluso en diferentes centros y etapas educativas.

La intervención, como ya se ha señalado, debe ser inmediata; los procedimientos de investigación y sanción, lo más rápidos posibles; pero, al mismo tiempo, será necesario efectuar un seguimiento continuado que permita valorar si los problemas han sido superados y si las medidas adoptadas están resultando eficaces.

Teniendo en cuenta que tanto la Ley Orgánica de Educación como la Ley Penal del Menor contemplan posibles medidas de alejamiento, cambio o traslado de centro, parece necesario también efectuar un seguimiento de ellas, tratando de evitar cualquier perversión de las mismas.

– **Informar y orientar sobre las diferentes posibilidades de actuación ante situaciones de acoso o maltrato entre iguales** (rec. nº 22)

Existe una gran sensibilidad social –incluso cierta alarma– ante las situaciones de acoso y, sin embargo, al mismo tiempo, una gran desorientación sobre lo que se puede o se debe hacer ante ello. Desorientación, por ejemplo, sobre los criterios que conviene seguir o los pasos que se pueden dar ante diferentes instancias y sus

consecuencias (ante el tutor o la tutora de clase; ante la dirección del centro; ante la inspección de educación; ante los responsables de programas de convivencia; ante el propio Ararteko, la policía o instancias judiciales...).

Sería bueno que todos los componentes de la comunidad educativa (alumnado, familias, profesorado, equipos directivos...) dispusieran de una información básica común que les sirviera de orientación para la toma de sus propias decisiones.

- 4) El cuarto bloque lo constituyen una serie de recomendaciones sobre la intervención de otros agentes sociales:
 - Sobre la judicialización de determinados casos.
 - Sobre el tratamiento de estas cuestiones en los medios de comunicación.
 - Sobre la colaboración con otros agentes sociales.

- 5) Finalmente, las tres últimas recomendaciones se refieren a las necesidades de seguimiento e investigación. En ellas se plantea la necesidad de:
 - Realizar estudios que permitan hacer un seguimiento periódico sobre la evolución de la realidad.
 - Analizar la eficacia de los programas de intervención (sus factores de éxito y de fracaso) y, en consecuencia, promover o no su extensión.
 - Efectuar un seguimiento de la aplicación del protocolo o Guía de actuación ante el maltrato entre iguales, del Departamento de Educación, así como de los expedientes y sanciones aplicadas en los centros. (Rec. nº 28)

Como se verá en algunos de los epígrafes siguientes, este seguimiento ha sido objeto de especial atención por parte del Ararteko.

Los seguimientos

Como vía de seguimiento del informe sobre *Convivencia y conflictos en los centros educativos*, ya en 2007 iniciamos una primera actuación de oficio ante el Departamento de Educación, a la que [se nos respondió en enero de 2008](#) y que fue incluida en el informe ordinario de aquel año.

Posteriormente, en abril de 2008, el Ararteko envió un nuevo escrito al Consejero de Educación en el que, entre otras cosas, se pedía expresamente que aportasen los datos disponibles sobre la aplicación del protocolo ante situaciones de acoso en los últimos cursos. Tras varios requerimientos y un nuevo expediente, la respuesta se recibió en febrero de 2009, cuando el texto del informe anual estaba prácticamente cerrado. No obstante, recogimos allí los datos más básicos, con la intención de retomarlos y analizarlos con más detalle en futuros informes. (cfr. Informe 2008)

La respuesta del Departamento ofrecía los datos correspondientes a los cursos 2006-2007 y 2007-2008 pero solamente de aquellos *“casos denunciados que, a juicio del inspector o inspectora, previa valoración compartida con el director o directora del centro, se pueden considerar como maltrato entre iguales, entendiéndose por tales los que cumplen las características principales que se citan en la ‘Guía de actuación en los centros educativos ante el maltrato entre iguales’; que son el desequilibrio de poder, la intencionalidad, la repetición en el tiempo y la situación de indefensión en la que se encuentra la víctima”*.

Los datos de aplicación del protocolo recibidos aparecían desglosados por territorios, redes, sexo, nivel educativo... Permitían, pues, un cierto análisis, así como la apreciación de algunas tendencias: niveles o etapas en las que se concentran la mayoría de los casos; proporción que alcanzan las *“agresiones físicas directas”*; medidas que se están aplicando... Tendencias y elementos que hemos destacado en varios informes ordinarios de años pasados.

Nos parecía, sin embargo, que los datos resultaban insuficientes para una correcta valoración. Especialmente, por los siguientes motivos:

- Porque, como ya se ha señalado, los números recogían solamente los *“casos denunciados que, a juicio del inspector o inspectora (...) se pueden considerar como maltrato entre iguales”* de acuerdo con los criterios establecidos en la Guía. Así, los datos globales para cada curso eran de 72 (curso 2006-2007) y 62 casos (curso 2007-2008). Pero para una valoración de esos mismos datos faltaban, al menos, otros más generales como el de cuántas habían sido las denuncias o expedientes, en cuántos casos se había aplicado el protocolo, o en cuántos casos, una vez analizados, se había determinado que no se trataba de una situación de acoso y, si así era, qué razones se habían tenido en cuenta o qué otras medidas se habían adoptado...
- Porque es muy posible que las diferencias que se observan en los propios datos (entre un curso y otro, entre los territorios, entre las redes...) puedan deberse no tanto a las situaciones de acoso que, de hecho, se produzcan, sino a otros factores como las diferencias de criterio en la aplicación del protocolo o incluso en la práctica de presentar denuncias ante la inspección o evitar hacerlo.
- Porque los datos ofrecidos no permitían su contraste o complementariedad con otras fuentes o instancias que también intervienen ante situaciones de acoso, como las Fiscalías de Menores o el propio Ararteko. No había modo de saber, por ejemplo, cuáles de las denuncias cursadas ante las Fiscalías o cuáles de las quejas presentadas ante el Ararteko se hallaban recogidas o no en los datos ofrecidos por el Departamento, ni si existían coincidencias o discrepancias en su valoración.

Por ello, el año 2009, dirigimos al Departamento de Educación un nuevo expediente de seguimiento con una nueva petición de datos que pretendía superar, al menos, alguna de las limitaciones arriba apuntadas. Esta última petición de información se ha concretado en tres apartados:

- 1) Respecto a los datos recibidos con anterioridad –los correspondientes a los cursos 2006-2007 y 2007-2008– pedimos informaciones complementarias (como el número de expedientes abiertos y en los que no se haya apreciado acoso) y las valoraciones del propio Departamento sobre la evolución observada o la validez de los datos.
- 2) Respecto a los nuevos datos, correspondientes al curso 2008-2009, finalizado para entonces, las informaciones que permitan su correcta valoración: distribución de los datos por territorios, redes y etapas; número de expedientes abiertos; número de expedientes en los que se ha determinado que existió acoso; tipos de acoso; principales medidas y/o sanciones adoptadas en dichos casos; valoración del propio departamento sobre la evolución observada; número de denuncias en vía judicial...
- 3) En cualquier caso, considerando que los datos de aplicación del protocolo no son sino un posible indicador cuantitativo sobre la situación de la convivencia y los conflictos en los centros, señalamos que, al margen de los datos propiamente dichos, analizaríamos la información que nos hicieran llegar en relación con el cumplimiento de cualquiera de las 28 recomendaciones efectuadas en nuestro informe extraordinario de 2006.

La respuesta del Departamento se recibió en noviembre de 2009. Se trata de un informe elaborado por el Inspector General en el que, básicamente, se aportan los datos solicitados en los apdos. 1) y 2), se recogen algunas observaciones sobre su validez o fiabilidad, y, en cuanto al apartado 3, se limita a aquellas recomendaciones (como la que se refiere al Decreto de derechos y deberes del alumnado) en la que la Inspección ha intervenido directamente.

Esta información será aprovechada en varios epígrafes de este capítulo.

Datos esenciales – indicadores. Evolución

Existen numerosos estudios e investigaciones que tratan de cuantificar la incidencia del maltrato entre iguales en el ámbito escolar. Los resultados, sin embargo, varían notablemente de unos a otros, en función de la metodología utilizada, de la muestra, de las preguntas y escalas de frecuencia ofrecidas en los cuestionarios, y hasta de la propia consideración de qué conductas van a ser tipificadas de acoso y la consiguiente explotación de datos. Incluso en estudios limitados a la población escolar del País Vasco.

Nosotros mismos, en el Ararteko, disponemos al menos de dos estudios monográficos en los que se ha efectuado una explotación de datos de una muestra significativa del alumnado de la CAPV. El primero de ellos corresponde al informe de 2006 (*Convivencia y conflictos en los centros educativos*). El segundo, al más reciente, de 2009, sobre *La transmisión de valores a menores*.

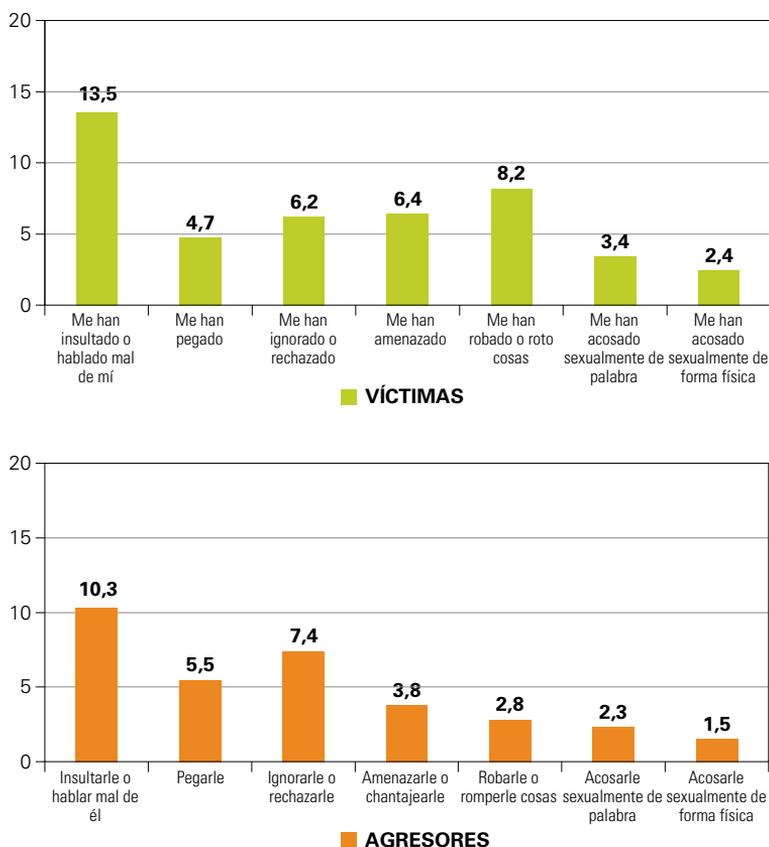
No se trata aquí de resumir dos informes tan exhaustivos, pero sí creemos conveniente recordar algunos de los datos analizados en ellos, casi a modo de ejemplo:

Tabla 3.3. del Informe sobre convivencia. Porcentaje del alumnado que ha agredido o ha sufrido agresiones de los siguientes tipos por parte de sus compañeros o compañeras

	Nunca	Pocas veces	A menudo	Siempre	Ocurrencia total
Me han insultado, han hablado mal de mí, me han ridiculizado	40,6%	45,9%	10,2%	3,3%	59,4%
Me han pegado	78,3%	17,0%	3,4%	1,3%	21,7%
Me han ignorado, me han rechazado	69,7%	24,0%	4,4%	1,8%	30,3%
Me han amenazado o chantajeado	81,1%	14,3%	3,4%	1,1%	18,9%
Me han robado o roto cosas	65,6%	26,1%	5,8%	2,5%	34,4%
Me han acosado sexualmente de palabra	88,7%	7,9%	2,0%	1,4%	11,3%
Me han acosado sexualmente de forma física	92,7%	4,9%	1,1%	1,3%	7,3%
He insultado, hablado mal de otros, ridiculizado	40,2%	49,5%	8,3%	2,0%	59,8%
He pegado	70,2%	24,3%	4,0%	1,5%	29,8%
He ignorado, rechazado	59,2%	33,4%	5,6%	1,7%	40,8%
He amenazado, chantajeado	81,9%	14,4%	2,7%	1,1%	18,1%
He robado o roto cosas	88,0%	9,2%	1,8%	1,0%	12,0%
He acosado sexualmente de palabra	92,0%	5,7%	1,5%	0,8%	8,0%
He acosado sexualmente de forma física	95,1%	3,4%	0,6%	0,9%	4,9%

Tabla del Informe *Convivencia y conflictos en los centros educativos*. Ararteko, 2006.

Figura 3.11. del Informe sobre convivencia. Porcentaje del alumnado que ha agredido o ha sufrido maltrato en diversas manifestaciones por parte de sus compañeros o compañeras



Tomada del Informe *Convivencia y conflictos en los centros educativos*. Ararteko, 2006.

Tabla 23 del Informe sobre valores. Situaciones conflictivas en la escuela, comparando los resultados en 2º y 3er ciclo de Primaria (%)

SITUACIONES CONFLICTIVAS	2º ciclo Primaria	3er ciclo Primaria
Te has burlado, reído de tus compañeras/os o les has insultado	38,6	67,4
Les has pegado	33,0	33,1
Les has impedido jugar contigo	25,0	28,9
Les has amenazado para obligarles a hacer cosas que no querían	9,5	8,0
Has insultado a algún/a profesor/a	6,6	10,0

Tabla tomada del Informe *La transmisión de valores a menores*, Ararteko, 2009.

En el primer caso, los datos corresponden a una muestra del alumnado de la ESO, del curso 2005-2006; en el segundo, alumnado de la Educación Primaria del curso 2007-2008. Pero la diferencia fundamental no es ésta, sino que se pretende medir en cada caso y de acuerdo con qué criterios e instrumentos.

Para poder comparar datos y valorar así la evolución del fenómeno sería necesario replicar cada cierto tiempo las investigaciones, aplicando idénticos criterios e instrumentos. Para el conjunto del Estado existe, al menos, un estudio de estas características promovido por el Defensor del Pueblo de España y que se ha plasmado en respectivos informes: *Violencia escolar: El maltrato entre iguales en la ESO* (2000) y *Violencia escolar: el maltrato entre iguales en la ESO 1999-2006* (2007).

De las respuestas a nuestras peticiones de información al Departamento de Educación se obtienen una serie de datos, pero con las limitaciones ya señaladas, lo que hace aventurado sacar conclusiones.

En resumen, el nº de casos con intervención de la Inspección en los que ésta ha considerado que se daba un maltrato entre iguales, en los tres últimos cursos con datos disponibles, ha sido el siguiente:

- Curso 2006-2007: 72 casos considerados como maltrato entre iguales (10 en Álava; 29 en Bizkaia; 33 en Gipuzkoa), de un total de 106 denuncias o expedientes abiertos.
- Curso 2007-2008: 62 casos de maltrato (20 en Álava; 29 en Bizkaia; 13 en Gipuzkoa), de un total de 114 denuncias o expedientes abiertos.
- Curso 2008-2009: 40 casos de maltrato (8 en Álava; 19 en Bizkaia; 13 en Gipuzkoa), de un total de 77 denuncias o expedientes abiertos.

Un desglose de estos datos puede verse en la Tabla siguiente:

Tabla 3.11.1. Evolución del maltrato entre iguales en los últimos cursos (2006-2007 a 2008-2009), por territorios y redes. Casos registrados

Territorio	Red	Curso 2006-2007		Curso 2007-2008		Curso 2008-2009	
		Casos registrados	Casos con evidencia de maltrato	Casos registrados	Casos con evidencia de maltrato	Casos registrados	Casos con evidencia de maltrato
Álava	Públ.	5	3	17	14	11	3
	Priv.	8	7	18	6	11	5
Bizkaia	Públ.	25	18	37	18	20	10
	Priv.	20	11	19	11	15	9
Gipuzkoa	Públ.	37	29	11	6	13	7
	Priv.	11	4	12	7	7	6
CAPV	Públ.	67	50	65	38	44	20
	Priv.	39	22	49	24	33	20
	Totales (%)	106	72 (68%)	114	62 (54%)	77	40 (52%)

Fuente: Departamento de Educación, Universidades e Investigación / Expedientes de seguimiento de 2007, 2008 y 2009 / Elaboración propia.

La información de cada curso viene desglosada según diferentes variables. Básicamente: red educativa; alumnos o alumnas; nivel de escolarización; tipo de maltrato; y medidas adoptadas. Así, por ejemplo, en lo que respecta a los datos del último curso, pueden resumirse en las dos tablas siguientes:

Tabla 3.11.2. Maltrato entre iguales en el curso 2008-2009. Casos registrados por la Inspección de Educación (por territorios, redes y niveles de escolarización)

	Álava		Bizkaia		Gipuzkoa		CAPV		
	Públ.	Priv.	Públ.	Priv.	Públ.	Priv.	Públ.	Priv.	Total
Nº de casos registrados (incluyendo los que no se han considerado maltrato)	11	11	20	15	13	7	44	33	77
Nº de casos de maltrato a juicio del inspector-a	3	5	10	9	7	6	20	20	40
% de casos registrados por niveles de escolarización:									
- Infantil	1	0	1	0	1	0	3	0	3
- Primaria	3	5	11	7	1	0	15	12	27
- ESO	7	5	8	8	10	7	25	20	45
- Bachillerato	0	1	0	0	1	0	1	1	2
- Ciclos Formativos	0	0	0	0	0	0	0	0	0

	Álava		Bizkaia		Gipuzkoa		CAPV		Total
	Públ.	Priv.	Públ.	Priv.	Públ.	Priv.	Públ.	Priv.	
Nº de casos de maltrato por niveles de escolarización:									
- Infantil	0	0	0	0	1	0	1	0	1
- Primaria	0	1	4	4	0	0	4	5	9
- ESO	3	3	6	5	5	6	14	14	28
- Bachillerato	0	1	0	0	1	0	1	1	2
- Ciclos Formativos	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: Departamento de Educación, Universidades e Investigación / Exp. 26/2009/09 / Elaboración propia.

Tabla 3.11.3. Tipos de maltrato entre iguales y medidas adoptadas en el curso 2008-2009 (casos con intervención de la Inspección)

	Álava		Bizkaia		Gipuzkoa		CAPV		Total
	Públ.	Priv.	Públ.	Priv.	Públ.	Priv.	Públ.	Priv.	
Tipo de maltrato:									
- Exclusión social	0	1	1	0	0	2	1	3	4
- Agresiones verbales	1	0	0	3	2	2	3	5	8
- Agresiones físicas indirectas	0	0	1	0	0	0	1	0	1
- Agresiones físicas directas	0	2	5	2	4	1	9	5	14
- Intimidación / Amenazas / Chantaje	2	2	2	2	1	1	5	5	10
- Acoso / Abuso sexual	0	0	1	2	0	0	1	2	3
Medidas cautelares y otras medidas:									
- Aumento de medidas de vigilancia	3	5	9	5	7	6	19	16	35
- Cambio de clase	0	0	1	3	0	0	1	3	4
- Incremento de personal específico	0	0	0	0	0	0	0	0	0
- Otras medidas	0	0	0	1	1	0	1	1	2
- Se ha abierto expediente disciplinario	0	1	7	3	4	1	11	5	16
- Existe denuncia policial	1	1	5	0	0	0	6	1	7
- Existe informe médico	0	0	4	4	0	0	4	4	8
- Propuesta del Inspector/a a Fiscalía	0	0	0	2	0	0	0	2	2

Fuente: Departamento de Educación, Universidades e Investigación / Exp. 26/2009/09 / Elaboración propia.

A pesar de sus limitaciones, los datos sí permiten apreciar ya algunas tendencias. Por ejemplo:

- La concentración de los casos especialmente en la ESO y, en menor medida, en la Educación Primaria.
- La presencia de “agresiones físicas directas” en una parte significativa de los casos considerados.
- El incremento de las medidas de vigilancia, como la medida más usual o extendida...

Llaman la atención también las notables diferencias de casos entre territorios, redes, e incluso de un curso a otro en el mismo territorio.

Los datos globales, como se puede apreciar en una primera aproximación, ofrecen una evolución positiva. El propio Departamento efectúa una valoración positiva de ellos (no se han incrementado los casos; se va produciendo una mayor implicación de los centros...) y señala la incidencia que el último Decreto de derechos y deberes del alumnado puede tener en la evolución del fenómeno.

Estos datos, sin embargo, tendrían que ser contrastados y completados, al menos, con los de otras instancias que también intervienen ante quejas o posibles situaciones de maltrato: las Fiscalías de menores, la propia institución del Ararteko, e incluso, en algunos casos, la Ertzaintza u otras policías. Hasta el momento no existe la posibilidad de efectuar tales contrastes, lo que hace que las visiones de cada parte sean parciales y no se pueda ofrecer una visión del conjunto.

Luces y sombras en la respuesta institucional

La convivencia escolar, e incluso algo mucho más concreto como es la prevención y respuesta al maltrato entre escolares, se ha convertido en una prioridad de las instituciones durante los últimos cursos.

Como muestra de ello podemos señalar diferentes iniciativas: su inclusión entre las líneas de actuación prioritarias del Departamento de Educación, Universidades e Investigación; el impulso de planes de convivencia en cada centro; la formación del profesorado y la creación de algunas figuras profesionales ligadas a esta tarea, bien en programas y servicios de apoyo, bien en los propios centros; la modificación del Decreto de derechos y deberes del alumnado; el seguimiento de las denuncias de maltrato; la aprobación de algunos protocolos o Guías para actuar ante determinadas situaciones; el impulso de Observatorios sobre la convivencia escolar...

Es difícil saber, en un sistema tan complejo y disperso como el sistema educativo, cuál ha sido el grado de incidencia de tales iniciativas y hasta qué punto han servido para mejorar el clima escolar y gestionar mejor las situaciones de conflicto. Los datos disponibles apuntan, al menos, a que el número de denuncias o de quejas han ido descendiendo paulatinamente, lo que parece indicar que los problemas han disminuido o, de no ser así, han podido ser abordados y resueltos en los propios centros sin tener que recurrir a otras instancias.

No obstante, como se ha podido apreciar en los epígrafes anteriores, los datos de seguimiento de que disponemos presentan grandes limitaciones, lo que hace dudar de su validez como indicador de evolución.

Sería necesario, también, poder disponer de series de datos periódicas, obtenidas de investigaciones serias y en los que se utilicen similares criterios, instrumentos y muestras,

de tal modo que se facilite la comparación con estudios anteriores. Varias de las investigaciones llevadas a cabo por el IVEI-ISEI en los últimos años van en ese sentido y muestran una presencia notable de las situaciones de acoso o abuso de poder (Informes sobre “*El maltrato entre iguales en Euskadi*”, elaborados con datos del 2005, 2008 y 2009).

La visión de las quejas

Durante los últimos años, han sido muy numerosas las llamadas, consultas, visitas y quejas, formales e informales, recibidas en esta institución en torno a situaciones de acoso u otras formas de maltrato en el ámbito escolar. La mayor parte de ellas han venido de padres o madres angustiadas por hechos que afectaban a sus hijos y ante los cuales, en su opinión, no se estaba actuando o la actuación era incorrecta o insuficiente. Otras veces, de esos mismos padres que, en vista de que los problemas no se solucionaban, o incluso se agravaban, optaban por cambiar a su hijo o hija de centro y, sin embargo, se encontraban con dificultades para lograrlo...

Aunque menos habitual, también hemos recibido llamadas y quejas de padres de alumnos o alumnas que han actuado como acosadores y que han recibido por ello una sanción que consideraban exagerada. Como hemos señalado en numerosas ocasiones, se trata, sin duda, de una problemática compleja y donde no resulta nada fácil mantener posturas equilibradas y, al mismo tiempo, eficaces.

Lo que más suele llamar nuestra atención es la angustia y preocupación que, con frecuencia, nos transmiten las personas que acuden a esta institución por situaciones de acoso, al considerar que las instancias a las que, normalmente, han acudido previamente no dan a sus quejas la importancia que merecen, o bien ofrecen respuestas insuficientes o, incluso, se inhiben ante el problema.

En todos estos casos, hemos intentado siempre dar una respuesta personalizada y proporcional al problema, tratando de reorientarlos hacia las instituciones que consideramos más adecuadas: en algún caso muy grave, incluso hacia el sistema judicial; pero, en la inmensa mayoría, hacia el propio sistema educativo y sus recursos (los centros educativos; la inspección; los servicios de apoyo; el programa específico Bizikidetza...), en la consideración de que son estos quienes pueden y deben dar las respuestas más adecuadas a este tipo de problemas.

Pero al margen de las intervenciones concretas que cada caso haya exigido, tal vez convenga señalar aquí cuatro características que han compartido buena parte de las quejas recibidas:

- En primer lugar, que muchas de ellas no se han tramitado como queja formal; la intervención del Ararteko ha consistido, más bien, en escuchar, atender y reorientar a las personas que acudían a él.

- En segundo lugar que, a diferencia de lo que suelen mostrar las investigaciones, la mayor parte de ellas se refieren a posibles casos de acoso entre chicas (no entre chicos).
- En tercer lugar que, cada vez con mayor frecuencia, entre las formas o vías de acoso aparece la utilización de nuevas tecnologías (como, por ejemplo, Internet o los teléfonos móviles).
- Y en cuarto lugar que, en buena parte de los casos, tras años de intentos poco satisfactorios, se recurre al cambio de centro, prácticamente siempre de la víctima (no del agresor o agresores), aunque esta decisión no siempre sirva para frenar el acoso.

Algún ejemplo significativo

Han sido tantas las quejas y consultas recibidas durante estos años ante situaciones de acoso que podríamos poner aquí muchos ejemplos significativos.

En el epígrafe anterior hemos destacado una serie de elementos que se dan en muchos de los casos en los que hemos intervenido. Aspectos muy comunes. Cada caso, sin embargo, es diferente, incluso aun cuando los hechos o conductas implicadas sean iguales o muy parecidas. Nos parece, pues, interesante completar las características arriba apuntadas con esta dimensión más personal. Porque, incluso aunque el maltrato en sí adopte idéntica forma, la repercusión puede ser totalmente diferente en función de factores personales y en función de la actitud, intervención o inhibición de agentes clave como los amigos, la familia, el profesorado o la dirección del centro.

Las situaciones personales más duras o destructivas –a la luz de las quejas recibidas– se suelen producir cuando la persona afectada no cuenta (o apenas cuenta) con apoyos externos: tiene pocos amigos; la dirección del centro trata de ocultar los hechos o evitar que influyan en la imagen del centro; la familia no sabe cómo actuar... En estos casos, son relativamente frecuentes las depresiones o la necesidad de atención psicológica. Más frecuente aún es la resistencia o la negativa a acudir al centro o la petición de cambio de colegio.

Como ya hemos señalado, casi todas las quejas o consultas recibidas en el Ararteko provienen de los padres-madres de estudiantes que sufren acoso. Ha habido, sin embargo, algunos casos excepcionales que no responden a esa pauta: así, por ejemplo, una joven que, tras muchos años de acoso en varios centros, acudió directamente a la institución superando las reticencias de sus padres, una vez cumplidos los 18 años; o el caso de varias personas, también mayores, que relataban el maltrato que sufrieron mientras fueron estudiantes, no para que fuera investigado sino casi como desahogo y para que tales hechos no volvieran a repetirse.

Son ejemplos significativos de las graves consecuencias o las graves secuelas que puede dejar el maltrato escolar.

La visión de los propios menores

No siempre disponemos de la visión que los propios menores tienen de los temas que aquí abordamos. En este caso concreto, es más bien al revés. Contamos, al menos, con tres documentos en los que, en momentos y con metodología diferentes, se han resumido las consideraciones y propuestas del alumnado sobre la violencia, la convivencia escolar, las formas de maltrato, etc. Nos referimos en concreto a:

- El apartado 4.2.1. de nuestro Informe sobre *Convivencia y conflictos en los centros educativos* (pp. 150 a 157 del Informe) que recoge las aportaciones de los 20 grupos de discusión llevados a cabo en diez centros.
- El apartado 4 de la tercera parte de nuestro Informe sobre *La transmisión de valores a menores*, donde se resumen las posiciones de varios grupos de discusión.
- La Declaración "*Vivir y convivir en los centros educativos: bienestar en la comunidad*", aprobada el 13 de marzo de 2006 en una sesión plenaria juvenil llevada a cabo en el Parlamento Vasco sobre "Convivencia en las aulas"; que culminó el trabajo de reflexión llevado a cabo en las aulas de doce centros educativos.

En la versión digital de este informe se puede acceder, mediante links, a los tres documentos citados. Aquí, en esta versión escrita, reproduciremos o recordamos alguna idea reiterada, algún párrafo significativo, a modo de ejemplo, de cada uno de ellos:

- En los 20 grupos de discusión llevados a cabo con alumnado de la 1ª y la 2ª etapa de la ESO en diez centros de nuestra Comunidad, podemos apreciar, por ejemplo:
 - Su valoración más o menos crítica según los casos sobre cada uno de los conflictos considerados (la disrupción en las clases, el maltrato entre iguales, el vandalismo...).
 - La gran extensión de los insultos como una forma de agresión verbal, con valoraciones muy diferentes (desde quien considera que más que insultos son "*vacileos*"; hasta quien reconoce: "*A mí me duele más que me insulte a que me pegue una patada*").
 - Que el maltrato propiamente dicho es considerado como poco frecuente: "*La mayoría de los casos son puntuales. No se dan cuenta de que son acosadores y no relacionan las actitudes que tienen de acoso con el bullying*".
 - Que sitúan las peleas o las bandas (si existen), más bien fuera del ámbito escolar.
 - Que consideran poco frecuente el *ciberbullying* (recuérdese que las sesiones de grupo se llevaron a cabo en 2005).
 - Que no creen que el hecho de ser chico o ser chica sea un factor determinante.
 - Que aprecian sentimientos contradictorios ante el maltrato: desde quienes se solidarizan con la persona acosada hasta quienes justifican la actitud de quien arremete. Incluso quienes consideran que "se lo merece". Etc.

- La “violencia” en las relaciones fue uno de los cinco temas debatidos en los grupos de discusión con adolescentes llevados a cabo un par de años más tarde con motivo de la elaboración del informe sobre transmisión de valores. Algunas consideraciones se repetían; otras apuntaban ideas nuevas o nuevas explicaciones. Así:
 - Muchos atribuían las actitudes violentas a la necesidad de satisfacer carencias afectivas:
 - * *“Para hacerse el guay.”*
 - * *“Para sentirse superiores; si tú eres muy macho, te integras.”*
 - * *“Y para sentirse parte del grupo.”*
 - * *“Yo también creo que a ellos les falta algo. En muchos casos es por la inseguridad en uno mismo; entonces, para buscar la seguridad, pues actúan así.”*
 - * *“Yo creo que esto es también por llamar la atención, porque a ellos les falta también algo, porque, por ejemplo, en casa igual ya no les hacen caso, entonces, al no hacerles caso, pues quieren llamar la atención para poder sentirse importantes en algún sitio.”*
 - Otra motivación destacada entre los más jóvenes para el uso de la violencia es la búsqueda de nuevos estímulos ante el aburrimiento:
 - * *“Yo, por ejemplo, no salgo con los chicos de mi clase, pero les veo los sábados. Y, por ejemplo, pues dicen ‘bah, nos aburrimos, vamos a buscar movida’, y van a donde el primero que pillan y le empiezan a pegar, y no ha hecho nada, pero da igual, porque les gusta buscar movida y al final acaban pegando a todo el mundo, y todo peleas y... Que tampoco es una forma de diversión.”*
 - La gran mayoría, de todos modos, lo explican como una consecuencia de la ausencia de límites y de la sobreprotección, y también expresan la indefensión que perciben a la hora de enfrentarse ante los comportamientos violentos. No obstante, al menos ante las situaciones más graves proponen hablar, buscar a personas responsables, alejarse de la situación... Sirva como ejemplo, esta cita de una alumna:
 - * *“Dependiendo de la situación y la gravedad del problema. Si es un compañero que te da una toba porque le has insultado o le has dicho algo que no le ha sentado nada bien, tú puedes responder también con una toba, o dándole un manotazo o simplemente respondiéndole otra vez, insultándole o hiriéndole. Pero si eso ya pasa a mayores, pues por ejemplo que te insulte y moleste en cualquier momento porque le dé la gana, eso ya no puedes arreglarlo ni pegando ni hablándolo con él o ella, porque no te va a escuchar ni hacer caso y esa persona no tiene dos dedos de frente ya para empezar. Eso tendrías que ir donde tus padres lo primero y luego donde los profesores del centro.”*
- En cuanto a la Declaración sobre la convivencia en los centros aprobada en la sesión juvenil parlamentaria en marzo de 2006, recoge análisis, propuestas, compromisos, peticiones a los centros, familias, instituciones, etc. En la edición digital de este in-

forme ofrecemos su texto completo. Aquí, como muestra, reproducimos solamente cinco párrafos de la exposición de motivos, referidos al “análisis de la realidad” tal y como ellos-ellas la perciben:

“Los insultos se dan cada vez más a menudo y son más violentos. Son comunes en nuestra vida cotidiana. También se dan amenazas entre el alumnado. Se amenaza a los que no tienen amigos o amigas porque no tienen defensa. Esto es difícil de detectar porque no suelen hacerlo delante del profesorado.

Cada día nos encontramos con más situaciones de bullying. Es preocupante que hasta que no ocurre algo grave no nos movilizamos y es preocupante el silencio del alumnado ante esto.

Tienes que hacer lo que se espera de ti, si no lo haces te arrinconan. El grupo es lo importante y no el individuo. Se oprime más a la gente débil porque el opresor también es débil y oprimiendo se siente más fuerte.

Existe otro tipo de discriminación: la de romper las cosas de los demás y la de quitárselas. Pero la discriminación más dolorosa es la de no hacer caso. Ésta ocurre entre el alumnado y entre el profesorado hacia el alumnado.

Después de reflexionar sobre las causas que provocan estas situaciones, creemos y proponemos como piedra angular del modelo de convivencia el RESPETO. Respeto sobre el que se fundamentarían valores como la tolerancia, la confianza, el compañerismo, el amor, el cariño...”

Recomendaciones

A la luz de todas las actuaciones llevadas a cabo hasta ahora, y en función del seguimiento realizado, consideramos que las recomendaciones del Ararteko al sistema educativo para la mejora de la convivencia en los centros deben dirigirse a:

1. Potenciar al máximo el derecho a la participación del alumnado, impulsar su implicación en la dinámica del centro (en la elaboración, aprobación y aplicación de las normas de convivencia; en las comisiones u observatorios de convivencia; interviniendo como mediadores en conflictos...).
2. Mejorar la relación y colaboración con las familias.
3. Reconocer y difundir las buenas prácticas en materia de convivencia (por su capacidad para prevenir y gestionar los conflictos; por su reflejo en la organización escolar...).
4. Evitar la burocratización de los planes de convivencia y de otros instrumentos de uso generalizado.
5. Efectuar un seguimiento sistemático de la aplicación del Decreto de derechos y deberes del alumnado.

6. Revisar los protocolos existentes o necesarios y efectuar un seguimiento de su aplicación (protocolo para situación de *bullying*, protocolo para situaciones de *ciberbullying*, protocolo para casos de agresión profesorado-alumnado...).

Estas seis recomendaciones específicas son las que se efectúan en el capítulo 5 de este Informe (Recomendaciones número 36 a 41, en relación con la convivencia escolar).

EDUCAR PARA LA CONVIVENCIA, LA PAZ Y LOS DERECHOS HUMANOS. **Acciones para el período 2007-2010**

(Información aportada por el Departamento de Educación)

Como ya se ha señalado, a finales de 2007, se dirigió una primera solicitud de información al departamento, para iniciar el seguimiento sobre el cumplimiento de las recomendaciones.

El informe del Ararteko efectúa 28 recomendaciones cuyo cumplimiento exige, en la mayoría de ellas, la intervención activa del departamento. No obstante, teniendo en cuenta el tiempo transcurrido (apenas un año), así como la amplitud de las recomendaciones, por un lado, y las actuaciones e iniciativas que en esta materia lleva a cabo el departamento, por otro, nos ha parecido mejor hacer, de momento, una petición de información global y abierta, sin concretarla en cada una de las 28 propuestas de mejora. Así pues, dejamos que, a la luz de las recomendaciones y de los programas e iniciativas en curso, el propio departamento nos hiciera llegar la información que considerase más pertinente y concreta para el objeto del expediente.

La respuesta del departamento, recibida el 28 de enero de 2008, consiste en un amplio documento titulado: "Educar para la Convivencia, la Paz y los Derechos Humanos". Como su propio título da a entender, abarca cuestiones mucho más amplias que las estrictamente relacionadas con la convivencia y los conflictos en los centros. De hecho, en toda su primera parte, ofrece el marco global y la política educativa del Departamento para el trienio 2007-2010, donde se encuadran múltiples objetivos y líneas de actuación prioritaria, programas y acciones.

Simplemente, recogeremos aquí los tres principios y ejes que señala:

- Inclusividad (Una escuela para todos y todas)
- Calidad (Una escuela mejor)
- Perspectiva de futuro (Una escuela en la sociedad del siglo XXI)

Es precisamente, dentro del segundo eje ("Una escuela mejor") donde sitúa como línea prioritaria "La convivencia y la comunidad educativa" y el programa de "Educación para la convivencia, la paz y los derechos humanos".

En este sentido, el objetivo-meta establecido es el de "Construir unas relaciones en los centros educativos que se fundamenten en los derechos y deberes y en el respeto a la dignidad de todas las personas, en criterios educativos e inclusivos que promuevan conductas prosociales y la transformación ética de los conflictos".

A partir de ahí, se establecen cinco objetivos generales y, para cada uno de ellos, una serie de acciones (15) y de indicadores (22).

En la parte final del documento (“Acciones 2007/2008 del programa Educar para la Convivencia, la Paz y los Derechos Humanos y su relación con las recomendaciones el Ararteko”), el Departamento: hace suyas las intenciones de mejora o las recomendaciones del informe del Ararteko; recuerda que desde el año 2000 se está trabajando la mejora de la convivencia de manera explícita y a través de programas concretos; considera necesario revisar y optimizar los canales de información a los centros de las prioridades del Departamento; destaca la importancia de rescatar las iniciativas de los centros que están siendo capaces de trabajar con éxito en la mejora de la convivencia, para darlas a conocer e impulsarlas desde todos los sectores; y, finalmente, ofrece los siguientes cuadros donde se relacionan los objetivos y acciones previstas con las recomendaciones de nuestro informe:

OBJETIVO 1 Y ACCIONES DEL PROGRAMA EDUCAR PARA LA CONVIVENCIA, LA PAZ Y LOS DERECHOS HUMANOS	RECOMENDACIONES DEL INFORME DEL ARARTEKO
<p>Objetivo 1: Crear el Observatorio de la convivencia en el centro y elaborar el Plan de Convivencia Anual.</p> <p>Acciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.1. Elaboración de una guía para la elaboración del Plan de Convivencia Anual (PCA) y la creación del Observatorio de la Convivencia. <ul style="list-style-type: none"> • Diseño definitivo Guía. • Publicación y difusión. 1.2. Elaboración de orientaciones para impulsar y facilitar la creación del Observatorio de la Convivencia en el Centro. <ul style="list-style-type: none"> • Documento propuesta. • Participación Observatorio estatal. 1.3. Seguimiento y apoyo a los centros que inician estos procesos. <ul style="list-style-type: none"> • Dotación de crédito horario (medio prof.) para los 107 centros. • Apoyo y formación continua desde los Seminarios de Berritzegunes, monográficos. • Oferta de formación Garatu. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Incentivar la participación de los centros en programas y planes de mejora de la convivencia. Difundir buenas prácticas, extender programas de intervención, una vez evaluados y comprobada su eficacia. 2. Apoyar a los centros mediante recursos, asesoramiento, formación del profesorado y materiales específicos que les ayuden a aplicar sus planes de convivencia. 12. Incrementar las funciones y papel de las comisiones de convivencia. Garantizar la participación de todos los sectores en ellas.

OBJETIVO 2 Y ACCIONES DEL PROGRAMA EDUCAR PARA LA CONVIVENCIA, LA PAZ Y LOS DERECHOS HUMANOS	RECOMENDACIONES DEL INFORME DEL ARARTEKO
<p>Objetivo 2: Detectar todas las manifestaciones de violencia y actuar con criterios educativos que promuevan el desarrollo de conductas prosociales en todo el alumnado.</p> <p>Acciones:</p> <p>2.1. Revisión de los ROF y adecuación tanto la organización del centro como la normativa y las sanciones a criterios estrictamente educativos. Para ello los centros contarán con orientaciones para la revisión del ROF. Por su parte, será labor de Inspección el comprobar que los ROF estén fundamentados en criterios educativos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de un documento-base con orientaciones para su posteriori debate. <p>2.2. Aplicar los protocolos de actuación correspondientes para el abordaje de situaciones de violencia entre iguales o entre miembros de la comunidad. Para ello, los centros contarán con protocolos y harán un informe anual sobre el uso y valoración del protocolo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Difusión protocolos de actuación. • Seguimiento del Buzón ikasle para la denuncia de malos tratos entre iguales para alumnado. <p>2.3. Diseño y puesta en práctica de estrategias para el desarrollo de conductas prosociales. Los centros contarán con materiales, estrategias y herramientas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recopilación y difusión materiales existentes. • Esbozo de materiales multimedia nuevos. 	<ol style="list-style-type: none"> 5. Revisar los protocolos de actuación existentes y desarrollar otros nuevos que sirvan para afrontar las situaciones de violencia más extendidas o graves. 6. Incorporar la mejora de la convivencia y el rechazo a cualquier forma de maltrato como objetivo prioritario de todo centro educativo. 15. Sobre la disrupción o la indisciplina en los centros. 17. Concienciación de todos los sectores sobre la importancia del respeto mutuo y la exclusión total de cualquier forma de violencia en las relaciones. 18. Garantizar en todo caso el apoyo, protección y seguridad a la víctima. 19. Intervenir inmediatamente con los acosadores o las acosadoras transmitiéndoles un mensaje nítido de tolerancia cero a cualquier agresión. 20. Facilitar cauces para que el alumnado pueda hacer llegar su información a los tutores o responsables del centro. 21. Hacer un seguimiento continuo de la situación y no dilatar los procedimientos de investigación o sanción. 22. Informar y orientar sobre las diferentes posibilidades de actuación ante situaciones de acoso o maltrato entre iguales.

OBJETIVO 3 Y ACCIONES DEL PROGRAMA EDUCAR PARA LA CONVIVENCIA, LA PAZ Y LOS DERECHOS HUMANOS	RECOMENDACIONES DEL INFORME DEL ARARTEKO
<p>Objetivo 3: Eliminar la violencia en la resolución de conflictos y el dominio-sumisión como modelo de relación con el fin de promover la Cultura de Paz y No-Violencia.</p> <p>Acciones:</p> <p>3.1. Formación en centro de módulo de 10 horas “Vivir y convivir saludablemente” y/o otras actividades formativas sobre convivencia y abordaje de conflictos. Sería deseable que en tres años la mitad de los centros hayan realizado actividades de formación en convivencia.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formación en centro de módulo de 10 horas “Vivir y convivir saludablemente” a través de la asesoría personal del Berritzegune correspondiente. • Revisión del módulo y oferta para el curso siguiente. <p>3.2. Poner en marcha de manera sistemática en el centro y en las aulas estrategias de abordaje de conflictos por medio del diálogo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • En los Berritzegunes seminarios y grupos de trabajo que compartan materiales y experiencias sobre el tema. • Seguimiento y mantenimiento de las plataformas digitales de intercambio de información y materiales del Dpto. • Curso de formación Garatu. <p>3.3. Introducción en las aulas de metodologías cooperativas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Seguimiento y valoración de buenas prácticas desde los servicios de apoyo. • Curso de formación Garatu. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Incentivar la participación de los centros en programas y planes de mejora de la convivencia. Difundir buenas prácticas, extender programas de intervención, una vez evaluados y comprobada su eficacia. 8. Extender la práctica de las tutorías individuales. 9. Trabajar sistemáticamente habilidades pro-sociales en las tutorías grupales. 10. Favorecer una organización que permita reducir el número de docentes que interviene en cada grupo-clase así como una mayor estabilidad en las tutorías. 11. Garantizar la observación y supervisión educativa de los tiempos y espacios no lectivos. 13. Adaptar y utilizar el currículum y la metodología como elementos básicos para el aprendizaje de la convivencia.

OBJETIVO 4 Y ACCIONES DEL PROGRAMA EDUCAR PARA LA CONVIVENCIA, LA PAZ Y LOS DERECHOS HUMANOS	RECOMENDACIONES DEL INFORME DEL ARARTEKO
<p>Objetivo 4: Fomentar los valores, las actitudes y las prácticas que permitan avanzar en el respeto a los DDHH y en la construcción de una sociedad más justa y solidaria.</p> <p>Acciones:</p> <p>4.1. Elaboración de unidades didácticas sobre la situación sociopolítica de nuestro país para el alumnado de Educación Secundaria.</p> <ul style="list-style-type: none">• Elaboración y pilotaje UUDD “Una sociedad que construye la paz” <p>4.2. Elaboración de estrategias y herramientas para promover la participación del alumnado.</p> <ul style="list-style-type: none">• UUDD para el 21 de septiembre Día Internacional Paz y Convivencia a través de web y blog.• II Concurso Carteles, Logo y Cortos “Personas diferentes, bellezas diversas”• Diseño y previsión de propuesta actividades 21 de septiembre 2008.• Dinamización de la exposición del 11 de marzo. <p>4.3. Programación y dinamización de la participación de las y los jóvenes en el Pleno Juvenil del Parlamento Vasco, abordando temas sociales importantes y significativos, del alumnado de Educación Secundaria.</p> <ul style="list-style-type: none">• Tema primero: “La juventud construyendo la paz en nuestra sociedad”• Tema segundo: Sin concretar.	<p>7. Promover la implicación del alumnado en la gestión de determinados conflictos.</p> <p>14. Incrementar la participación del alumnado y de las familias en la elaboración, aplicación y revisión de las normas de convivencia.</p>

OBJETIVO 5 Y ACCIONES DEL PROGRAMA EDUCAR PARA LA CONVIVENCIA, LA PAZ Y LOS DERECHOS HUMANOS	RECOMENDACIONES DEL INFORME DEL ARARTEKO
<p>Objetivo 5: Promover la experimentación de proyectos integrales de convivencia.</p> <p>Acciones:</p> <p>5.1. Experimentación de un plan integral municipal o de barrio implicando a toda la comunidad educativa que pueda ser extrapolable a otros contextos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proyecto “La Peña, un barrio que educa” CEP Zamakola e Instituto Ibaizabal. <p>5.2. Colaboración interinstitucional para promover y evaluar estos proyectos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Coordinación y evaluación del proyecto “La Peña, un barrio que educa” CEP Zamakola e Instituto Ibaizabal. <p>5.3. Sensibilización a la comunidad educativa sobre la necesidad de que el centro dedique recursos personales y materiales para promover la convivencia positiva.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Difusión de las conclusiones y del proyecto “La Peña, un barrio que educa” CEP Zamakola e Instituto Ibaizabal. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Incentivar la participación de los centros en programas y planes de mejora de la convivencia. Difundir buenas prácticas, extender programas de intervención, una vez evaluados y comprobada su eficacia. 2. Apoyar a los centros mediante recursos, asesoramiento, formación del profesorado y materiales específicos que les ayuden a aplicar sus planes de convivencia. 3. Evitar la segregación, favorecer la heterogeneidad y dedicar una especial atención y recursos a aquellos centros en los que se concentran los problemas o sectores más vulnerables. 16. Cuidar la información, promover actividades de formación de las familias y estrechar la colaboración familia-escuela. 26. Estudios que permitan hacer un seguimiento periódico sobre la evolución de la realidad. 27. Estudios sobre la eficacia de los programas de intervención.

3.12. Menores de orientación homosexual (lesbianas y gays) o bisexual, y de identidad transgénero o transexual

Una de las problemáticas que preocupan a esta institución es la de los y las adolescentes homosexuales (lesbianas y gays), transexuales y bisexuales (en adelante, *lgtb*). La diversidad de orientaciones afectivo-sexuales, así como la relativa a la identidad transexual y transgénero no están debidamente reconocidas y no gozan aún de un estatus de normalidad en nuestra sociedad. Esto genera que muchos adolescentes *lgtb* convivan a diario con situaciones de no aceptación de su realidad, e incluso de rechazo abierto en sus familias, entorno escolar o de ocio.

El Ararteko viene insistiendo en la necesidad de habilitar políticas públicas que generen las condiciones adecuadas para que los y las adolescentes *lgtb* tengan debidamente protegidos sus derechos fundamentales a la dignidad, a la integridad física y moral, al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad y a la igualdad de trato, así como el derecho a la seguridad y a un ambiente no hostil.

Han sido varias las actuaciones emprendidas por esta institución en relación a este tema. Entre ellas quisiéramos destacar, por ejemplo, el V Foro de reflexión y participación ciudadana organizado en septiembre de 2008 sobre el tema *Adolescentes y jóvenes lesbianas, gays, transexuales y bisexuales: dificultades y rechazos en su desarrollo personal, en sus relaciones y en su socialización*. En este foro se intercambiaron experiencias, preocupaciones y propuestas de diferentes profesionales en temas como las actitudes de los adolescentes ante la diversidad sexual, el punto de vista de los padres y madres sobre la problemática de los adolescentes y jóvenes *lgtb*, el *bullying* homofóbico, la educación afectivo-sexual en el sistema educativo, etc. Las intervenciones y resultados de ese V Foro han sido recientemente publicadas.

Por otro lado, el año 2009 se presentó el informe extraordinario sobre *La situación de las personas transgénero y transexuales en Euskadi*. En él se señalaban algunos perfiles de personas transgénero y transexuales que se encuentran en una mayor situación de vulnerabilidad, destacando entre éstos los niños, niñas y adolescentes. La falta de indicadores y de diagnósticos certeros durante la infancia y la adolescencia y la exclusión de estos menores de edad de tratamientos hormonales y quirúrgicos les hace vulnerables porque les priva, en la mayoría de los casos, de la posibilidad de recibir un seguimiento o atención que disminuya su sufrimiento. Algunas de las recomendaciones efectuadas en el informe se dirigen al ámbito educativo y hacen referencia al desarrollo de medidas específicas de prevención frente a cualquier forma de violencia o exclusión, al apoyo y protección adecuada al alumnado transgénero y transexual, así como a arbitrar mecanismos para que los alumnos y alumnas transexuales y transgénero sean llamados por el nombre correspondiente a su sexo psicológico.

Ese mismo año, se hizo también público el informe extraordinario sobre *La transmisión de valores a los menores*. En este estudio se analizaron las actitudes, comportamientos y prejuicios de una muestra de más de 1.800 alumnos y alumnas de diferentes edades (desde los 8 a los 16 años) y fue realizado por un equipo investigador de la Fundación Deusto diri-

gido por el profesor Javier Elzo. Uno de los temas centrales abordados era, precisamente, el de las actitudes de los alumnos y alumnas en relación con la orientación sexual.

Veamos algunos datos extraídos de dicho informe, que muestran el grado de intolerancia, rechazo y homofobia de los niños, niñas y adolescentes.

El 23,2% de los alumnos y alumnas de la ESO está de acuerdo con la afirmación “*Me molestaría mucho que mi profesor/a fuese homosexual*”; el 19,9%, por su parte, se sitúa en una posición indefinida entre el acuerdo y el desacuerdo. Veamos las respuestas ante otras afirmaciones: “*Me daría vergüenza que mi hermano/a se casase con alguien de su mismo sexo*”: un 29% de acuerdo y un 22,7% no se posiciona. “*Nunca sería amigo/a de una persona homosexual*”: comparten la idea el 14,1% de los adolescentes y el 15,6% no la rechaza. “*A los homosexuales no se les debería permitir criar hijos/as*”: 16,7% a favor y 17,3% entre el acuerdo y el desacuerdo. “*La homosexualidad es una enfermedad*”: un 12,8% muestra su adhesión a esta idea y el 12,6% no la rechaza. “*La homosexualidad es anormal y se debería acabar*”: 13,8% a favor y 16,7% no en contra. Y como corolario esta última opinión: “*Se deberían prohibir las manifestaciones a favor de los homosexuales/as*”, compartida por el 20,7% y no rechazada por el 22,9%.

Otras preguntas de los cuestionarios respondidos (se formularon tres diferentes para alumnos y alumnas de 2º de Primaria, de 3º de Primaria y de ESO, respectivamente) ofrecen respuestas y datos parecidos, que muestran la existencia de un grado preocupantemente elevado de rechazo a las personas homosexuales –y transexuales– en la población escolar, lo cual se traduce en actitudes hostiles, de estigmatización o de rechazo (cuando no en agresiones verbales o físicas) contra los adolescentes o contra los profesores de orientación homosexual o de identidad transexual. ¿Quién protege a estas personas? ¿Cómo se preservan sus derechos fundamentales a la dignidad, a la integridad física y moral, al libre desarrollo de la personalidad o a la igualdad?

Debemos tener presente, a modo de contextualización del estado de la cuestión, que tan sólo hace veinte años, concretamente el 17 de mayo de 1990, que la Organización Mundial de la Salud suprimió la homosexualidad de su listado de enfermedades mentales. Todavía a fecha de hoy unos ochenta países la criminalizan y siete de ellos mantienen la pena de muerte en este supuesto. Fuera de las manifestaciones más extremas, cualquiera de nosotros podemos seguir encontrando hoy, de forma cercana, ejemplos cotidianos de expresiones homófobas que encierran ese miedo, germen de violencia y sufrimiento. Todo ello nos hace poner aún más énfasis en la necesidad de que se articulen políticas públicas proactivas y eficaces que hagan recorrer a la sociedad lo más rápidamente posible el camino de la normalización y de la garantía de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes homosexuales y transexuales.

* * * *

Resulta oportuno recoger en este informe los aspectos y conclusiones más relevantes del Foro sobre adolescentes homosexuales y transexuales al que nos hemos referido anteriormente.

Discriminación y desconocimiento general. Estas dos palabras fueron las más empleadas para describir en el Foro la realidad de los adolescentes y jóvenes *lgtb*. No sólo reflejan el día a día de Euskadi o de España, sino el de todos los países democráticos, en mayor o menor medida. Ante ello, urge habilitar programas y recursos que trabajen el respeto a la diversidad afectivo-sexual y erradiquen la homofobia, que tan graves consecuencias acarrea en la vida de los chavales *lgtb*. Se hace preciso, asimismo, según se expresó en el Foro, mucha más información y formación, la implicación de toda la sociedad, sanciones ante los incumplimientos de las obligaciones que se establezcan para garantizar la pluralidad en materia de orientaciones y diversidad sexual, etc. Estas son algunas de las líneas de trabajo que se barajaron. Como cuestión prioritaria se destacó la necesidad de impulsar una educación afectivo-sexual desde la infancia, tanto en la escuela como en casa. Es decir, incluir a las personas *lgtb* en todas las asignaturas o áreas y en todos los aspectos de la cotidianidad, de un modo transversal. Ahora bien, toda educación dirigida a los jóvenes resulta insuficiente si no se utilizan medios como la televisión e Internet.

En Suecia, la ley obliga a las escuelas a tener políticas proactivas sobre derechos y libertades sexuales que anualmente son revisadas. Por ello, los centros son conscientes de que pueden ser sancionados y deberán indemnizar al alumno si hay una investigación y los jueces deciden que no han actuado bien. A pesar de que en el citado país comenzaron en los años sesenta con una enseñanza positiva hacia la diversidad sexual, las cifras actuales de agresiones y de intentos de suicidio entre los adolescentes *lgtb* siguen siendo elevadas. Para el ex ombudsman sobre la discriminación por razones de orientación sexual Hans Ytterberg, ello se debe a la forma de tratar la educación sexual en las clases: *"varía mucho y depende del profesor"*. Además, *"la formación del profesorado es malísima"*. En el país escandinavo son conscientes, según señaló Ytterberg, de que falta mucho por hacer hasta garantizar plenamente el objetivo de que no haya ninguna asignatura donde no se introduzcan de forma natural las personas *lgtb*. También en las matemáticas: *"¿Por qué no dar un ejemplo de una pareja de dos mujeres y calcular el porcentaje que deben pagar por el préstamo de su casa?"*

Ante los casos de agresiones homofóbicas también en Suecia se constatan deficiencias en las políticas públicas. *"El foco se pone sobre la persona agredida y se le cambia de centro, en vez de actuar sobre el acosador"*. Se aprecia, no obstante, al decir de Ytterberg, un cambio de conducta. La publicidad que han hecho de las indemnizaciones impuestas a algunas escuelas ha influido en muchos centros escolares. *"Ha tenido efecto en la mejora de la calidad de sus planes proactivos"*.

La educación afectivo-sexual, la gran asignatura pendiente

En el Foro se constató el enorme déficit que existe a este respecto. La experta en educación Belén Molinuevo se expresaba claramente: *"La educación sexual en España es nula y no empieza hasta el instituto"*. Según la opinión generalizada, tanto los estudiantes como los profesores necesitan programas y formación. *"Los profesores están muy perdidos"*; recordaba Jose Enrike Brosa, responsable del programa "Hablemos de Homosexualidad"

(HDH) que la asociación Gehitu ofrece a los centros escolares de Gipuzkoa. *“No saben a dónde acudir ante un caso de bullying por homofobia”*; añadía.

Según la opinión unánime de las personas expertas participantes en el Foro, para ofrecer buenos programas afectivo-sexuales es preciso adoptar la opción de la transversalidad, es decir, integrar la variable *lgtb* en todas las asignaturas. *“Tiene que inundarlo todo o no tendrá profundidad ni recorrido”*; decía una de ellas, y para otra *“no puede depender de la buena voluntad del profesor”*.

Otra educadora opinaba lo siguiente: *“Si dejamos la educación afectivo-sexual en manos de todos, al final, nadie lo va a abordar”*. Es obvio que la educación afectivo-sexual requiere mucha formación por parte de los profesores y profesoras y éstos no se atreven a relevar a los miembros de las asociaciones *lgtb* que acuden a los centros con programas de visibilidad y concienciación. Por eso continuarán siendo profesores dependientes. Se evidenció la necesidad de que las asociaciones *lgtb* sigan colaborando en la materia, ofreciendo sus conocimientos y experiencias a los centros escolares.

Hay que insistir una vez más en la idea de cambiar la vieja escuela, involucrando al profesorado para que converse con sus alumnos y conseguir espacios de entendimiento. Esta cuestión resulta fundamental para el experto en infancia Roberto Flores de la Fundación EDEX: *“Al fin y al cabo es el profesor el que tiene la última palabra”*. Ardua tarea cuando los estudiantes tienen la cabeza en los medios de comunicación y en la escuela sólo están de cuerpo presente.

Algunas actuaciones apremiantes

En el Foro se pusieron sobre la mesa algunas propuestas de actuaciones que habría que acometer con inmediatez.

- La necesidad de planes de acción, charlas, estudios y recursos que tengan en cuenta la variable *lgtb*. Más en concreto, la Administración educativa debería dotarse de un Plan de igualdad para los adolescentes homosexuales y transexuales y de erradicación de la homofobia y, asimismo, debería impulsar la aprobación y seguimiento de planes en todos los centros escolares.
- La Administración educativa debería también garantizar que hubiera en todas las escuelas cuentos y guías didácticas que reflejen la diversidad sexual y familiar, y que en los horarios de tutorías se hiciese uso de los mismos de conformidad con lo dispuesto en los planes de igualdad.
- Mayor accesibilidad a los centros educativos para divulgar información afectivo-sexual (programas, charlas...) y para realizar estudios que permitan conocer cómo viven y piensan afectivo-sexualmente los jóvenes y particularmente los *lgtb*.

- Trabajar en la construcción de “otra masculinidad”: La masculinidad actual tiene todavía vestigios y lacras de la vieja masculinidad machista, en la que la apelación al uso de la violencia y el rechazo visceral de la homosexualidad, de la bisexualidad o de las identidades y comportamientos que no se ajustan estrictamente a los patrones impuestos relativos al rol masculino son elementos constitutivos de dicha masculinidad.
- Exigir a las empresas que reciben dinero público un programa de lucha contra la discriminación por razones de orientación sexual y de identidad de género, y a los colectivos subvencionados una mención específica de su postura antidiscriminatoria en sus estatutos.
- Visibilizar la diversidad en todos los materiales dirigidos a la Educación: la pluralidad de las orientaciones sexuales y de las identidades de género, las parejas del mismo sexo, así como las familias homoparentales.
- Establecer profesores de referencia (orientadores y orientadoras, y/o tutores) para orientar y ayudar a los adolescentes *lgtb* y para velar por la diversidad afectivo-sexual.
- Aplicar un método de trabajo que ha sido exitoso en Suecia: identificar a todos los agentes sociales que pueden tener alguna incidencia en materia de protección de la seguridad y de salvaguarda de los derechos de los adolescentes *lgtb* (profesores, monitores de tiempo libre o de actividades deportivas, asociaciones de padres y madres, administración educativa, direcciones de los centros, servicios sociales, sindicatos de enseñantes, empresarios de centros docentes, centros de formación profesional, medios de comunicación, empresas editoras, productores de videojuegos, fiscalías y jueces, policía, etc.), y determinar el campo de responsabilidad de cada uno. Sentarse con ellos y, junto con las aportaciones de los colectivos *lgtb*, concretar los planes de acción a desarrollar.
- Que las asociaciones y las instituciones suministren buenos espacios que contengan información veraz y segura en la Red: en algunas webs existen elementos homofóbicos, y en aquellas dirigidas específicamente a las personas homosexuales y transexuales falta en muchos casos información de interés para el desarrollo y protección de los adolescentes *lgtb*.

Transexualidad, marginados entre los marginados

Se subraya el gran **desconocimiento** existente sobre la transexualidad, y el consiguiente **rechazo** a la misma. En el Foro hubo coincidencia en el diagnóstico y se repitieron afirmaciones como estas: “*Generan a los jóvenes mayor rechazo los transexuales que los homosexuales*”; “*Son los grandes desconocidos*”; “*Todo a su alrededor está cargado de morbo*”; “*El rechazo es brutal*”... El conocimiento empírico en las aulas aportado por la

antropóloga Belén Molinuevo y por el responsable del programa HDH Jose Enrike Brosa dio carta de naturaleza a esas afirmaciones.

A modo conclusivo

En las normas y valores sociales imperantes actualmente las orientaciones sexo-afectivas homosexual y bisexual, así como la identidad transexual o transgénero, no están debidamente reconocidas ni gozan de un estatus de normalidad. En relación con ello, en muchos adolescentes y jóvenes lesbianas, gays, transexuales y bisexuales se generan situaciones lesivas para su autoestima, para su libre desarrollo personal y para una socialización no problemática. Persisten, además, ideas y comportamientos basados en el odio, la hostilidad y la fobia hacia la homosexualidad y la transexualidad que se traducen en agresiones verbales y físicas y en situaciones de acoso o *bullying* de carácter homofóbico o transfóbico. Aun cuando no se llegue a las actitudes referidas, muchos adolescentes y jóvenes *lgtb* perciben actitudes o ideas de no aceptación o abiertamente de rechazo en sus familias, en sus amigos o en compañeros de clase, de prácticas deportivas o de actividades de ocio.

Resulta necesario abordar las consecuencias de todo ello en la socialización, en el desarrollo personal y en el ejercicio de sus derechos fundamentales a la libertad, a la dignidad, a la integridad física y moral, a la igualdad y al libre desarrollo de su personalidad y, al mismo tiempo, se trata de evaluar las políticas públicas que existen en relación con las cuestiones planteadas y de articular propuestas para habilitar nuevas políticas, o mejorar y completar las existentes.

En el mencionado Foro se puso de manifiesto la necesidad de potenciar la investigación que permita ofrecer datos contrastados sobre la magnitud de los problemas planteados y evaluar los programas de prevención. Se constató, asimismo, la necesidad de la educación afectivo-sexual desde una perspectiva transversal, así como de la colaboración entre administraciones, asociaciones *lgtb*, medios de comunicación y, en general, entre todos los agentes de socialización y culturales, poniendo un claro énfasis en la Red Internet, tan cercana a los adolescentes y jóvenes. Nos enfrentamos al reto de un gran cambio de mentalidad y cultura en que la diversidad sexual se refleje con normalidad en todos los aspectos cotidianos y no se acepte la discriminación. Esto es particularmente aplicable a las personas transexuales, como grandes desconocidas y colectivo olvidado en la lucha contra la desigualdad.

A modo de síntesis, se pueden definir como propuestas principales de futuro las dos siguientes:

1. Necesidad de habilitar políticas públicas que generen condiciones adecuadas para que los jóvenes con orientaciones sexuales distintas vean protegidos su dignidad y sus derechos fundamentales a la integridad física y moral, al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad y, en definitiva, a la igualdad de trato.
2. Necesidad de fomentar los protocolos de prevención de la violencia homofóbica y transfóbica, incidiendo en la formación y educación de los profesores y estudiantes.

3.13. Otras situaciones de especial vulnerabilidad

En los apartados anteriores hemos abordado la problemática de algunos niños, niñas y adolescentes que, por su situación de especial vulnerabilidad, han sido objeto de atención continua y sistemática por parte de esta institución. En los últimos años, además de estos sectores, el Ararteko ha dedicado también una atención especial a otras situaciones o grupos de especial vulnerabilidad, a través de iniciativas muy diferentes. A ellas vamos a aludir en las siguientes páginas.

Romperemos, aquí, con la estructura que se ha presentado en los anteriores capítulos, fundamentalmente, por dos motivos. Por un lado, porque los temas que analizaremos, aunque han sido abordados de una u otra manera en otros informes o actuaciones, no han sido objeto específico de ningún informe extraordinario o foro de reflexión, y, por tanto no disponemos de información precisa y contrastada. Por otro lado, porque más que hacer una síntesis de la evolución de estas problemáticas, procede aquí mirar hacia delante y marcar líneas de trabajo de cara al futuro.

Como se verá a continuación, el desarrollo de los temas es desigual. Ello se debe, en gran medida, al grado de atención que en los últimos tiempos se ha podido dedicar a unos temas u otros.

Menores y pobreza

En los últimos años, normalmente en el marco de la relación que el Ararteko mantiene con diferentes entidades que gestionan programas o recursos destinados a personas en situación o riesgo de exclusión, pero también a través de algunas quejas presentadas por las y los ciudadanos, hemos conocido algunas realidades preocupantes con relación a niños, niñas y adolescentes que viven en situación de pobreza (menores de edad que viven en familias sin hogar; mujeres de origen extranjero, sin recursos, con hijos e hijas recién nacidas y sin más alojamiento que los centros de acogida nocturna destinadas a personas sin hogar; menores que viven en viviendas o locales que no reúnen unas mínimas condiciones; menores de familias temporeras que se desplazan en busca de trabajo...).

Existen estudios e investigaciones a nivel internacional sobre pobreza infantil en los países ricos (por ejemplo los publicados por el Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF), datos estadísticos que en ocasiones permiten las comparaciones, estudios impulsados por Cáritas o por otras entidades... Pero, en general, se trata de una realidad poco trabajada e investigada en nuestro entorno. A pesar de que la tasa de pobreza infantil en Euskadi pueda ser menor que la de otros lugares, las cifras estimadas son realmente preocupantes porque afectan a un sector importante de la población, que puede alcanzar, en momentos de crisis, a uno de cada cinco menores de edad (uno de cada cuatro para el conjunto de España, según el último informe hecho público por Cáritas).

Ésta es una realidad compleja a la que, sin duda, habrá que dedicar una atención especial y continuada en los próximos años.

Abuso sexual

La situación de los niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso sexual también ha sido motivo de preocupación para el Ararteko. Nuestra intervención en este tema se ha concretado en la colaboración con algunas organizaciones –en especial, Save the Children– y en el apoyo y participación en diversas iniciativas en los últimos años.

Entre ellas quisiéramos destacar nuestra participación en un seminario de trabajo para la “*Promoción de protocolos de actuación conjunta en casos de abuso sexual infantil*” en el que se abordaron propuestas y criterios de buena práctica; en un encuentro internacional de expertos sobre la identificación de menores víctimas de abusos en relación con las nuevas tecnologías; en un encuentro sobre trata de menores... Todos ellos organizados por la citada organización.

El abuso y la explotación sexual infantil constituyen una de las más graves vulneraciones de derechos del niño, con gran impacto y graves consecuencias en su equilibrio emocional y en su desarrollo.

Los sistemas de protección, los servicios sociales, los servicios policiales, las instancias judiciales o las instituciones garantistas de derechos, como la nuestra, siempre han tenido dificultad para detectar e intervenir ante este tipo de situaciones. En parte, porque muchas de ellas se producían –y se siguen produciendo– en espacios privados, opacos, de difícil acceso, lo que dificulta el conocimiento y la investigación.

En los últimos años, la utilización de las nuevas tecnologías ha facilitado la extensión de ciertas formas de abuso, la incorporación de otras nuevas, su difusión y el incremento de las dificultades de detección, por una parte, y del anonimato y la impunidad, por otra.

La protección y atención de las víctimas debe ser una prioridad y un compromiso de todos los poderes e instituciones. Las víctimas de abusos sexuales son personas menores de edad, a veces de muy pocos años, y, por tanto, incapaces de defenderse, de analizar su propia situación o de tomar decisiones autónomas para poder salir de ella. Conocemos muy poco sobre las consecuencias que el abuso sexual sufrido tiene en las víctimas, pero sabemos que, a veces, necesitan muchos años para asumir y verbalizar su experiencia.

El abordaje de esta realidad exige recursos, investigación, formación específica de diferentes profesionales, sensibilización social, servicios de apoyo a las víctimas, coordinación entre diferentes servicios e instituciones... para todo ello resulta necesario el apoyo político e institucional.

Menores víctimas de violencia

La situación de los niños, niñas y adolescentes que son víctimas de cualquier tipo de violencia ha sido y es motivo de preocupación para el Ararteko. Las iniciativas y actividades

en las que hemos participado son de muy diversa índole, y hacen referencia a diferentes situaciones de violencia:

- violencia ejercida contra menores en el ámbito familiar;
- violencia o acoso en el ámbito escolar (tratada específicamente en el apartado 3.11 de este mismo informe);
- violencia de género que afecta a menores (cuya atención por parte de las diputaciones forales ha sido objeto de seguimiento del Ararteko);
- violencia terrorista (objeto de un reciente informe sobre las víctimas del terrorismo)...

Afortunadamente, existe una sensibilidad creciente sobre la necesidad de evitar cualquier forma de maltrato a la infancia. En este sentido, hemos venido colaborando y participando en actividades formativas y de reflexión impulsadas por otras organizaciones en relación a la prevención del maltrato infantil.

Pero también es cierto, y lo hemos podido constatar recientemente en nuestro informe sobre valores, que todavía existe un alto grado de aceptación social de la violencia –incluso de la violencia física, la bofetada– como forma de corregir o castigar determinadas conductas de los niños y niñas. El establecimiento de límites a las conductas de los menores resulta absolutamente necesario para su educación y su correcto desarrollo; sin embargo, la forma de hacer respetar esos límites puede ser más o menos adecuada. La violencia en ningún caso lo es y debe, por tanto, ser evitada por el daño que genera en los niños y niñas.

Tratamiento informativo de la infancia y la adolescencia

Una de las cuestiones sobre las que los ciudadanos y ciudadanas han mostrado preocupación al Ararteko es el de la divulgación de información sobre niños, niñas y adolescentes en los medios de comunicación. Algunas de las quejas presentadas en esta materia hacen referencia a la utilización de imágenes o datos personales (nombre, centro escolar...) de los menores de edad, que vulneran su derecho a la intimidad y que pueden ocasionar a éstos un grave perjuicio.

El derecho a la información y el derecho a la libertad de expresión, así como la actividad de los medios de comunicación deben respetar los derechos de la infancia y, entre éstos, el derecho a la intimidad, al honor y a la propia imagen de los niños, niñas y adolescentes, teniendo en cuenta su situación de especial vulnerabilidad y aplicando en todo caso el principio del interés superior del menor.

En este sentido hemos venido insistiendo en algunas cuestiones como en la necesidad de priorizar la condición de niño, niña o adolescente por encima de otras circunstancias (extranjero no acompañado, presunto agresor, víctima...), tener en cuenta el interés superior del niño, niña o adolescente antes de decidir la difusión de un contenido (valorar cómo puede afectarle en el presente y en el futuro), no difundir imágenes o información que im-

pliquen menoscabo de la reputación del menor, que lesionen su dignidad o sean contrarias a sus intereses (por ejemplo, la identificación de un menor como infractor o víctima de un delito o la divulgación de datos médicos o informes psicológicos), etc.

Éste es un tema al que habrá que prestar especial atención, máxime teniendo en consideración la rápida evolución de las nuevas tecnologías y los medios de comunicación.

Menores y nuevas tecnologías de la información y comunicación

Otro de los temas que ha centrado múltiples actuaciones durante los últimos años es el del uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Internet, el correo electrónico, los chats, los foros, la mensajería instantánea, las redes sociales... son herramientas con un gran potencial, por ejemplo, para el acceso a la información o para la comunicación entre personas (multitud de información, nuevas formas de relación, posibilidad de conocer realidades lejanas...).

Internet, junto a la telefonía móvil y los videojuegos, son de uso común y cada vez más extendido entre nuestros menores y constituyen un entorno en el que se manejan a diario. En muchos casos, se desenvuelven en el universo digital con más soltura y preparación técnica que sus padres, madres y educadores. Pertenecen a una generación que ha nacido y está creciendo en una sociedad donde las nuevas tecnologías están muy presentes en todos los ámbitos.

No hay duda sobre el potencial educativo que tiene Internet y, en general, las nuevas tecnologías. Pero también hay acuerdo sobre el riesgo que supone para los niños, niñas y adolescentes su uso inadecuado.

Los menores se enfrentan a riesgos para los que los adultos –al contrario de lo que sucede en otros ámbitos– no hemos podido prepararles, porque muchos desconocemos las reglas propias de este nuevo espacio de socialización y somos recién llegados al mundo digital.

Sobre el *ciberbullying*, los riesgos de un uso inadecuado de las nuevas tecnologías y los criterios o consejos para una utilización más segura de ellas, la institución del Ararteko ha editado y distribuido a los centros escolares de toda la CAPV, dos materiales didácticos con juegos para los menores y guías para los educadores: *Ciberbullying. Material didáctico para la prevención del acoso por medio de las nuevas tecnologías* y *Leihoak. Una aventura real en un mundo virtual. Disfrutar de internet... sin caer en la red*, diseñados por la iniciativa Pantallas Amigas. Estos materiales han sido objeto de interés de otras instancias, entre las que destacamos otras Defensorías así como al Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco que ha propuesto al Ararteko su inclusión en el programa 2.0 para los centros de Educación Primaria.

En el informe extraordinario del Ararteko sobre *La transmisión de valores a menores*, publicado en 2009, se analizó hasta qué punto los menores de la Comunidad Autónoma asu-

men o no una serie de valores básicos y la incidencia que en su transmisión tiene los diferentes agentes sociales (entorno familiar, escuela, grupo de iguales...). Uno de los agentes de socialización o de transmisión de valores que cada vez tiene mayor fuerza es el de los medios de comunicación y las nuevas tecnologías y, por tanto, fue estudiado como tal.

Algunos de los principales problemas que se detectaban en este reciente estudio en relación a este tema son los siguientes:

- Utilización de las nuevas tecnologías durante tiempos excesivos.
- Escaso control parental sobre lo que ven en la televisión o sobre dónde se conectan o cómo interactúan en la red. Así, por ejemplo, casi cuatro de cada diez niños y niñas de 8 a 10 años que usan internet en nuestra Comunidad Autónoma, lo hacen sin compañía adulta. Esta falta de control no se produce en otras esferas de su vida. La tutela de los progenitores desciende con la edad.
- Presencia de numerosas prácticas de riesgo: aportar información real y personal (domicilio, centro escolar...), acceder a citarse con personas que han conocido en la red, acosar o ser acosado en la red... Así, el 40% de los adolescentes de 12-13 años aportan información real y personal en el chat, y especialmente preocupante es el caso de aquellos que se encuentran en la vida real con desconocidos del otro lado del monitor (20%). Esta cifra va disminuyendo a medida que se hacen mayores.
- Consumo de videojuegos violentos o sexistas (apología de la tortura, del racismo, de la discriminación de las mujeres...). Transmisión de estereotipos.

Otros problemas detectados, al margen de los reflejados en el estudio sobre valores, tienen que ver con la mezcla indiscriminada de contenidos adultos de contenido erótico o pornográfico en páginas infantiles (ventanas emergentes...) o la inexistencia de procedimientos de verificación de la edad para interactuar en foros infantiles, por ejemplo.

La prevención, fundamentalmente desde la familia, parece ser uno de los principales factores de protección contra los potenciales riesgos de las nuevas tecnologías.

Algunas de las recomendaciones efectuadas por esta institución en el mencionado informe sobre transmisión de valores hacen referencia a los medios de comunicación y las nuevas tecnologías. En concreto, se recomienda:

- Favorecer la formación de los padres y madres. Facilitarles instrumentos de protección. Reducir la "brecha digital" intergeneracional. Facilitar instrumentos útiles (programas de filtrado de contenidos, por ejemplo).
- Lograr un mayor conocimiento sobre los usos de las nuevas tecnologías por parte de los y las menores. Todo apunta hacia un uso cada vez más extendido, más in-

tenso y más diversificado. Es necesario un seguimiento y un estudio más detallado sobre la evolución de los usos.

- Regular determinadas cuestiones en defensa de los derechos del menor. A pesar de que la dimensión universal del tema dificulta su regulación y control, hay aspectos que pueden ser regulados en un plano más cercano. Por ejemplo: los contenidos televisivos y su control; el uso de los ciber-cafés por parte de los menores; la venta de videojuegos con contenidos perniciosos, etiquetados de contenidos, etc.
- Cuidar de modo especial la programación en los horarios infantiles. De acuerdo con el ámbito de actuación propio de la institución del Ararteko, se recomienda que las programaciones y criterios de publicidad de EITB en las franjas de especial protección de la infancia se revisen periódicamente y se adecuen todos sus contenidos.
- Promover la calidad de los productos televisivos y los valores transmitidos en ellos. A juicio de esta institución, los medios de comunicación, especialmente aquellos de titularidad pública, no sólo deben evitar los contenidos inadecuados para la infancia sino que deben promover activamente la calidad de los productos televisivos, en orden a impulsar valores como la igualdad entre los sexos, la aceptación y respeto de las diferencias (de origen, de etnia, de orientación sexual...); reprobación del uso de la violencia; cuidado del medio ambiente, etc. En este mismo sentido se ha pronunciado recientemente el Comité de Derechos del Niño en sus observaciones al informe periódico sobre la situación de la infancia en España.

Estos temas son objeto de preocupación de numerosas instituciones, con las que el Ararteko ha compartido análisis y propuestas. Así, por ejemplo, el Ararteko ha participado en actividades como las XX Jornadas de Coordinación de Defensores en las que se aprobó un documento sobre las nuevas realidades tecnológicas y mediáticas; en un trabajo promovido por el Instituto Nacional de Tecnologías de la Comunicación (INTECO); en la Mesa de diálogo, promovida por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, con los Defensores del Pueblo y del menor de las Comunidades Autónomas sobre el uso seguro y responsable de las nuevas tecnologías por parte de los menores; o en el I Congreso Internacional sobre Ciudadanía Digital, celebrado en 2010.

DIAGNÓSTICO. PROBLEMAS COMUNES

Hasta aquí, en el capítulo anterior, hemos analizado la problemática de cada sector o situación de especial vulnerabilidad, una a una. Esa forma de proceder, como ya se apuntó desde las primeras líneas del informe, tiene sus ventajas y sus inconvenientes. Permite analizar con mayor detalle o concreción cada situación, pero no favorece una visión global, que descubra y ponga de relieve las relaciones que existen entre las diferentes situaciones, la continuidad que a veces se da entre ellas, los problemas que, en mayor o menor grado, comparten. Esto último es lo que pretendemos hacer en este nuevo capítulo.

La cuestión que pretendemos responder es ésta: ¿Existen algunos problemas comunes, que se repiten en unas y otras situaciones? Algo así como una serie de elementos transversales que afectan a todos o a muchos de los sectores analizados y que condicionan la respuesta que se ofrece a sus necesidades.

Destacaremos, pues, aquí algunos de los aspectos observados reiteradamente y que afectan, sobre todo, a la actuación institucional ante las situaciones de especial vulnerabilidad; elementos de preocupación que se repiten, según nuestros análisis, y que constituyen una especie de denominadores comunes de la intervención con menores en estas situaciones; cuestiones preocupantes desde una perspectiva garantista, necesitadas de mejora y que constituyen auténticos retos, tanto en la defensa de los derechos de estas personas como si queremos lograr una intervención más eficaz.

Se trata de debilidades en la respuesta a las necesidades de los/las menores en situación de especial vulnerabilidad que hemos podido observar en nuestras actuaciones. Se basan, naturalmente, en el análisis de una realidad concreta, la del País Vasco, pero seguramente buena parte de ellas se puedan extrapolar a otras situaciones y a otros lugares.

De acuerdo con las características y funciones de la institución del Ararteko, el análisis, como se verá, se centra principalmente en las limitaciones, problemas o debilidades de nuestros "sistemas" más directamente concernidos en la atención a los/las menores: los sistemas de protección de la infancia; el sistema educativo; el sistema de justicia juvenil; el sistema de salud... Es evidente que se trata de una visión que deja en un segundo plano otros elementos tan importantes como el entorno familiar –clave en tantas de las situaciones analizadas– o como determinados factores estructurales que, en muchísimos casos, están en la raíz de las situaciones de vulnerabilidad.

Dicho de otro modo: es cierto que una parte de los problemas que se dan en la respuesta a las situaciones de especial vulnerabilidad son achacables a las debilidades de nuestros sistemas –y en ellos nos centraremos aquí, porque es lo que nos compete–, pero no debemos olvidar que, con frecuencia, el que se produzcan dichas situaciones no se debe a ellos sino a otras causas "ajenas".

Así, por ejemplo, el origen de buena parte de las situaciones de riesgo para los derechos de las personas menores se sitúa, sin duda, en el hecho de que quienes deben garantizárselos (como la familia) no cumplen o cumplen insuficientemente con dicha función, por los motivos que sea. En otras ocasiones, el origen –al menos el origen inmediato– de una

situación de riesgo para el menor o para sus derechos puede encontrarse en las actuaciones (conscientes o inconscientes) del propio menor. (Sirvan como ejemplo de esto, las prácticas de riesgo en el consumo adolescente de drogas.)

Es muy importante tener en consideración este tipo de causas, especialmente cuando lo que se busca es prevenir, evitar las situaciones de especial vulnerabilidad; no tanto responder a ellas una vez que ya se han producido. Aquí, sin embargo, vamos a centrarnos en los fallos en las respuestas y, especialmente, en los fallos, problemas o limitaciones que se suelen observar en las respuestas institucionales.

De acuerdo con nuestra experiencia de estos años en el seguimiento de las situaciones ya descritas, y desde esta perspectiva, destacaremos aquí once debilidades por considerarlas especialmente significativas:

1ª Los problemas de relación y responsabilización entre los servicios especializados y las redes asistenciales ordinarias

Ante bastantes situaciones de riesgo o de especial vulnerabilidad, a veces por imperativo legal, la respuesta de las instituciones se suele concretar en un determinado servicio especializado. Sirvan como ejemplo los centros u hogares de acogida residencial para menores en situaciones de grave riesgo o desamparo, o los centros de internamiento para adolescentes infractores de la ley...

Se observa que, con frecuencia, la existencia de estos servicios especializados inhibe la intervención de las redes ordinarias, o es utilizada como pretexto para reducir su grado de implicación o respuesta. Nos referimos a la respuesta de la red educativa ordinaria, la de la red sanitaria, la de la red de servicios sociales de base... Parece como si funcionara una especie de excusa fácil: Puesto que ya existen servicios especializados, que sean ellos quienes atiendan a este o a esta menor. Conviene advertir que, cuando así sucede, los riesgos asociados a la institucionalización aumentan (puesto que todas las necesidades deben ser cubiertas por los recursos del propio centro especializado), al tiempo que las posibilidades de normalización e integración social de los menores disminuyen.

Pongamos por ejemplo el caso de los adolescentes que tienen problemas con la Justicia. Es claro y fundamental el trabajo preventivo que los diferentes servicios (educativos, sanitarios, sociales, policiales...) pueden realizar respecto a estas personas menores de edad y a sus familias, tanto en los períodos previos a la comisión del hecho delictivo, como con anterioridad o posteridad a la ejecución de las medidas judiciales impuestas. Y es evidente, también, que la implicación de las redes ordinarias, incluso durante el tiempo de ejecución de las medidas más drásticas, como puede ser el internamiento, presenta enormes ventajas.

Algo parecido sucede, en muchos casos, con los menores extranjeros no acompañados – cuando la respuesta a sus necesidades educativas no se da en los centros ordinarios de la

zona o con personal de Educación sino en los propios recursos de acogida o con personal contratado por ellos-, o, seguramente en menor grado, cuando existe un aula o un personal específico para atender a determinadas necesidades educativas especiales, o cuando se contratan servicios de atención psiquiátrica que atiendan a adolescentes con graves problemas de conducta o de salud mental, al margen de la respuesta que pueda ofrecer el sistema ordinario de salud... Son muchos los ejemplos que podríamos poner.

En general, se trata de iniciativas llevadas a cabo con la mejor voluntad y, precisamente, para poder dar respuesta a necesidades que, de otro modo, no se cubren o cuya solución se retrasa. Sin duda, es mejor dar respuesta a las necesidades que no darla. Pero lo preocupante es la inhibición o la falta de implicación que ello suele provocar en los servicios que, de acuerdo con la organización del sistema, son los responsables de prestar la atención debida.

De acuerdo con la perspectiva que corresponde a la institución del Ararteko, es preciso evitar estos riesgos e impulsar la mayor implicación posible de los servicios ordinarios, vencer resistencias, cuando existen, y mantener con firmeza determinados criterios ligados a derechos fundamentales, como puede ser la escolarización obligatoria para todos hasta los dieciséis años, independientemente de cuál sea la situación concreta del menor.

2ª Los problemas de coordinación entre servicios e instituciones que pertenecen a diferentes administraciones o departamentos

Casi siempre, la respuesta a las situaciones de mayor vulnerabilidad, por su propia complejidad, exige la intervención de diferentes instancias y servicios, a veces durante tiempos prolongados. Servicios que, muchas veces, dependen de administraciones (estatal, autonómica, territorial, local...) o departamentos diferentes: bienestar social, educación, sanidad... Exigen, pues, intervenciones coordinadas, intercambios de información entre profesionales de diferentes sectores, continuidad de los itinerarios, personas que puedan servir de referente a lo largo de todo el proceso...

Con frecuencia, el hecho de que dependan de diferentes departamentos o de diferentes administraciones (locales, provinciales, autonómicas, estatales) se convierte en una dificultad añadida al trabajo profesional, dificultad que, en el mejor de los casos, se suele superar mediante un esfuerzo suplementario y la buena voluntad de las partes.

Sirvan como ejemplo las dificultades de articular el llamado espacio sociosanitario (analizado en uno de los informes extraordinarios hecho público recientemente por esta institución), o los problemas para coordinar o dar mayor coherencia a los itinerarios e intervenciones con adolescentes del sistema de protección que, al mismo tiempo, cumplen medidas judiciales; una situación que se da en bastantes casos.

Un caso especialmente significativo en cuanto a la necesaria intervención de múltiples instancias y administraciones es el de los menores extranjeros no acompañados: intervienen

las fiscalías de menores, las subdelegaciones del Gobierno, los servicios de infancia de las diputaciones forales, diferentes policías (locales, autonómica y estatal), servicios de sanidad, servicios de educación, servicios municipales... Ello ha exigido la elaboración de diferentes protocolos de actuación común.

Las repercusiones de actuar de forma descoordinada son claras: desconexión o falta de continuidad entre las diferentes intervenciones, lagunas, duplicidades, peloteos, ausencia de criterios comunes..., con consecuencias negativas tanto para los servicios (falta de eficacia o despilfarro de energías y recursos) como para los propios menores (desatención o atenciones incoherentes).

Ante estas deficiencias o dificultades, es ya casi un lugar común hablar, como desiderátum, del trabajo en red. Desgraciadamente, entre nosotros no son muchas las experiencias de trabajo en red en las situaciones de especial vulnerabilidad de la infancia aquí analizadas. En todo caso, mientras se avanza en tal dirección, existen medidas tal vez menos ambiciosas pero aplicables de inmediato y que supondrían mejoras significativas: mecanismos de coordinación, protocolos comunes de intervención, tutorización y seguimiento de los itinerarios individuales completos por parte de sólo una o dos personas profesionales que hacen de referentes, aprovechamiento de los sistemas informáticos, guías de buenas prácticas...

3ª La ausencia o insuficiencia de marcos normativos que delimiten con claridad las responsabilidades de todos los elementos intervinientes y establezcan los procedimientos o los requisitos que deben reunir los recursos

Así como en los servicios de larga tradición y plenamente consolidados (como puede ser el sistema educativo o el sistema sanitario) existe una regulación, incluso exhaustiva, de las diferentes situaciones, y un desarrollo apreciable de los mecanismos de control, inspección o evaluación, en otros campos de actuación (por ejemplo, en materia de protección de menores) no sucede lo mismo.

Por otro lado, en la atención a niños, niñas y adolescentes en situaciones de especial vulnerabilidad es muy frecuente que la prestación concreta del servicio se delegue, por ejemplo, en una asociación, una congregación o un grupo de personas que lo gestiona directamente y que, por ello, recibe de la Administración una cantidad económica, bien mediante convenio bien mediante otra fórmula (ayuda, concierto, contrato...). Esta situación se da, en mayor o menor grado, en casi todas las administraciones de nuestro entorno. Ciertamente, más en unos sectores que en otros, y más también en unos territorios que en otros. Pero se trata de una situación muy extendida.

Sin entrar aquí en la discusión sobre las ventajas e inconvenientes que puedan tener los diferentes modelos (servicios propios de titularidad pública y con personal funcionario, servicios contratados o convenidos; servicios creados a iniciativa del tercer sector...), la realidad observada exige, al menos, insistir en dos cuestiones que consideramos básicas:

- 1) La responsabilidad última de la atención a los y las menores en riesgo o especial vulnerabilidad es, a todos los efectos, de la administración competente en cada caso y no puede ser delegada. Podrá ser delegada la gestión de un recurso, pero no la responsabilidad final del servicio ofrecido. De acuerdo con la Convención de los Derechos del Niño, el cumplimiento y la garantía de los derechos de la infancia es siempre responsabilidad última de los “Estados parte”. Y la responsabilidad o competencia de cada administración está fijada por la ley (en la Ley de servicios sociales; en la Ley de atención a la infancia...).
- 2) La gestión de los recursos por parte de asociaciones hace aún más necesaria la clarificación de los marcos de actuación: condiciones mínimas de los locales, cualificación y formación del personal, derechos y deberes de las partes, existencia y supervisión de los reglamentos de funcionamiento y las normas de convivencia, definición y revisión de los convenios, control, asesoramiento, inspección y evaluación externa...

Algunas realidades analizadas permiten afirmar que, en determinados casos, existe, o al menos ha existido durante muchos años, una ausencia notable de marcos normativos y de los mecanismos de control necesarios, lo cual supone, a juicio de esta institución, una dejación de responsabilidades por parte de la Administración competente.

No es que la existencia de un marco normativo, por sí mismo, solucione los problemas, pero sí clarifica responsabilidades, establece exigencias mínimas, ofrece un marco de garantías incluso para los propios profesionales y, en función de él, permite una mayor seguridad jurídica para todas las personas –incluidas las personas menores de edad– en la exigencia de sus derechos. Facilita también la actuación de las instituciones de garantía de derechos, como puede ser la del propio Ararteko.

Pero, además, la falta de claridad en la delimitación de responsabilidades puede afectar no sólo a las asociaciones o a las administraciones, sino también a las familias de los-las menores en riesgo. En muchas ocasiones parece necesario y posible incrementar la colaboración con ellas. A pesar de los cambios que se están dando en los modelos familiares, todavía hoy, entre nosotros, la familia sigue teniendo un papel clave a la hora de garantizar los derechos y el bienestar del menor. Un papel que debe ser apoyado por las instituciones mediante el refuerzo de los cauces de colaboración, siempre que sea posible.

Como ya se ha señalado en anteriores capítulos, la inmensa mayoría de las quejas que se reciben en el Ararteko en materia de menores, son presentadas por los padres, madres o tutores de los propios menores, muchas de ellas por estar en desacuerdo con las decisiones adoptadas por tal o cual servicio. En este sentido, resulta de gran importancia que los marcos normativos prevean o establezcan con claridad los procedimientos para resolver este tipo de situaciones (vías de queja...).

4ª La falta de planificación y, sobre todo, la falta de evaluaciones públicas que permitan valorar la eficiencia de las intervenciones

Con frecuencia, las intervenciones institucionales respecto a un determinado colectivo de menores o en respuesta a una situación de riesgo o especial vulnerabilidad –a veces por la urgencia de la propia intervención– se dan sin que exista un plan en el que puedan ser enmarcadas y, consiguientemente, evaluadas. Un plan que establezca las prioridades, los objetivos que se pretende alcanzar en un determinado tiempo, los recursos que se ponen a su disposición, los mecanismos de seguimiento, las responsabilidades y límites de cada parte, los indicadores y sistemas de evaluación, los plazos...

La inexistencia de planes o compromisos públicos reduce las posibilidades de control social sobre las actuaciones de la Administración y dificulta, incluso, las intervenciones de control y en defensa de los derechos de las entidades que pueden y deben hacerlo.

Hay que reconocer, sin embargo, que en los últimos años se ha dado entre nosotros una tendencia creciente a elaborar planes sectoriales de atención a la infancia y adolescencia, planes que plantean específicamente la prevención y la respuesta a situaciones de riesgo o de especial vulnerabilidad, lo cual supone un paso en la buena dirección.

De hecho, como se habrá podido comprobar, nosotros mismos, en este informe, hemos utilizado algunos de esos planes como marco de referencia o de análisis.

No podemos decir lo mismo respecto a las evaluaciones que, a nuestro juicio, tendrían que ser participativas, sistemáticas, públicas, y servir de base para la toma de decisiones que se considere más adecuada.

En esto queda aún mucho por avanzar. Es todavía frecuente que los programas o los servicios puestos en marcha se mantengan en el tiempo, independientemente de sus resultados. Queda mucho para asumir como normal que un plan, un programa, una institución, un servicio... que no cumple razonablemente con los objetivos perseguidos debe ser revisado, modificado o suprimido. Más aún, para presentarlo así ante la opinión pública.

5ª Las dificultades para dar respuestas adecuadas a necesidades emergentes o que crecen rápidamente

A veces se plantean situaciones de especial vulnerabilidad y necesidades novedosas o que en un determinado momento cobran una dimensión inesperada: presencia de un importante colectivo de menores extranjeros no acompañados, incremento de adolescentes en acogimiento con graves problemas de conducta, adolescentes que agreden a sus progenitores, extensión del *ciberbullying*...

Respecto a la aparición de “nuevas” situaciones de vulnerabilidad, conviene advertir, de entrada, que no siempre lo son. A veces se trata más bien de realidades ocultas o

poco conocidas que en un determinado momento salen a la luz o cobran una dimensión inesperada (seguramente, el maltrato o acoso entre iguales puede ser un buen ejemplo de esto).

En cualquier caso, de acuerdo con nuestra experiencia, sí podemos detectar algunas necesidades emergentes o que, por todos los indicios, van en aumento entre nosotros: presencia de un importante colectivo de menores extranjeros no acompañados; incremento de adolescentes en acogimiento con graves problemas de conducta o con graves problemas asociados al consumo de drogas o con graves problemas de enfermedad mental; adolescentes que agreden a sus progenitores; utilización de las nuevas tecnologías en casos de acoso o maltrato entre iguales; demandas de las familias a las instituciones para que se hagan cargo de sus hijos, por sentirse incapaces de controlarlos o de ejercer sus funciones; utilización de los menores como arietes en contra del otro miembro de la pareja en casos de separaciones conflictivas...

Tal vez el ejemplo más significativo o que ha supuesto un mayor debate social se ha dado, al menos en nuestro entorno, en lo que respecta a los menores extranjeros no acompañados, muchos de ellos de origen magrebí, objeto de análisis en varios de nuestros informes y también en éste. Pero, en mayor o menor grado, cualquiera de las otras situaciones apuntadas presenta características o dificultades igualmente destacables (las prácticas de riesgo en el consumo de drogas, la enfermedad mental, los graves problemas de conducta...).

En estos casos, con frecuencia, suele suceder que los recursos previamente existentes no se adecuan a esas necesidades: no existen en los centros de acogida, por ejemplo, profesionales con dominio de árabe o que conozcan las culturas de los menores extranjeros acogidos; o los programas de deshabituación existentes excluyen a las personas menores de edad y están basados en la voluntariedad; o los servicios de salud mental ofrecen una respuesta claramente insuficiente a las necesidades de la población infanto-juvenil; o no existe una legislación o mecanismos eficaces para controlar contenidos ilícitos o claramente delictivos en una red tan potente como Internet; o no existen suficientes puntos de encuentro o servicios de mediación que palién los riesgos para el menor o la menor en casos de separaciones conflictivas...

En estos casos, además, las dificultades suelen acumularse: es difícil prever las necesidades con antelación y, por consiguiente, planificar y anticiparse a ellas; puede que no exista una conciencia social favorable o que exista, incluso, un rechazo social a determinadas actuaciones de ayuda a sectores considerados problemáticos; los equipos profesionales no se sienten suficientemente preparados; los programas existentes, puestos en marcha con el esfuerzo de años, no responden o no resultan adecuados a las necesidades inmediatas de estos colectivos... Y, sin embargo, urgen las respuestas.

El análisis de estas realidades puede interesarnos en sí mismo, para conocerlas mejor o para ofrecer, así, una mejor respuesta a cada una de ellas. Pero nos interesa, también, porque puede ayudarnos a detectar cuáles son los fallos o las limitaciones del sistema. Porque, con mucha frecuencia, las "nuevas" realidades, más que crear nuevos problemas

o nuevas necesidades, ponen de manifiesto o hacen más visibles viejas contradicciones que ya existían pero que pasaban desapercibidas.

La escolarización de inmigrantes, por poner un ejemplo, pone en cuestión los criterios de admisión de alumnos a los centros educativos, la existencia de cuotas o conceptos económicos en tramos de enseñanza teóricamente gratuitos, los sistemas de integración, la equidad en la distribución de los recursos entre diferentes centros... Evidentemente, no se trata de cuestiones nuevas que la inmigración plantee; lo que ésta hace es agudizar o destapar viejas contradicciones que permanecían semiocultas.

En todo caso, no parece que se trate de situaciones coyunturales o que vayan a desaparecer a corto plazo. Más bien, al contrario. Parece necesario, pues, revisar las actuaciones y adaptar, sin dilación, recursos, criterios y programas. Y resulta necesario, también, que las instituciones de defensa de derechos, como el propio Ararteko, ofrezcan una atención prioritaria a estas situaciones, muchas de ellas ligadas a la adolescencia, por su especial complejidad y dificultad.

6ª Las resistencias a tomar medidas tanto compensatorias (que busquen la equidad) como preventivas (que eviten la aparición o consolidación de guetos)

Las administraciones, en general, suelen establecer para sus servicios ordinarios una serie de prestaciones básicas, exigibles y, en principio, iguales para todos. En algunos casos, el propio sistema introduce modificaciones para dar respuestas especiales a necesidades particulares; es el caso de las modificaciones introducidas en el sistema escolar para ofrecer una mejor respuesta a las necesidades educativas especiales o a determinadas necesidades específicas, como hemos visto en el capítulo anterior. Pero en muchos campos existe una resistencia a ofrecer respuestas diferenciadas: no respuestas iguales, sino compensatorias; que busquen la equidad, no la igualdad.

Tomemos, por ejemplo, la atención sanitaria a la salud mental de la infancia y la adolescencia, analizada específicamente en el apartado 3.9 del capítulo anterior. Entre nosotros existe un consenso bastante generalizado sobre la insuficiencia de la prestación que, en este campo, ofrece el servicio público de salud. Solo el propio servicio de salud parece discrepar de esta valoración. Y existe también consenso sobre las crecientes necesidades de atención psicológica y/o psiquiátrica de buena parte de los menores acogidos por las instituciones o en situaciones de especial riesgo. ¿Es defendible que en estos casos se modifique la lista de espera o se preste una atención más intensiva..., lo que exigiría revisar criterios de carácter general? Nosotros opinamos que sí. Y además defendemos que es posible establecer criterios flexibles y procedimientos garantistas que justifiquen un trato diferencial, cuando éste sea necesario.

Algo parecido sucede con las medidas tendentes a evitar la marginación o la configuración de guetos. En el capítulo anterior hemos abordado esta cuestión de manera específica en lo que respecta al sistema escolar: el riesgo de que, en determinados centros, se concen-

tre una población escolar especialmente vulnerable, hasta el punto de que ello dificulte o haga inviable la integración social.

Pero ese riesgo también puede extenderse a otras situaciones como la que se da en los centros de acogida sólo para determinados menores o para determinados adolescentes considerados especialmente problemáticos. Este tipo de agrupamientos, con frecuencia, refuerza las imágenes sociales negativas o los estereotipos sobre determinados menores, haciendo aún más difícil su integración social.

Desgraciadamente, el riesgo de exclusión social o la consolidación de guetos no es algo ajeno a nuestra sociedad, y superarlo exige, con frecuencia, adoptar medidas preventivas por un lado y reforzar las políticas compensatorias por otro. No se trata de medidas contradictorias sino complementarias entre sí, que deben ser aplicadas según cada circunstancia.

7ª Los problemas de detección y de atención temprana

Tal vez sea éste uno de los campos donde las debilidades son más notorias y las consecuencias para el menor, más graves.

Muchas veces, la intervención institucional para garantizar los derechos de un menor o de una menor en situación de riesgo o especial vulnerabilidad responde a un proceso cronológico que se puede simplificar en términos como: prevención – detección del problema – decisión de intervenir – atención o intervención – seguimiento – búsqueda de “salidas”. Esto es muy claro, por ejemplo, en la respuesta a las situaciones de grave riesgo o desamparo, pero también es aplicable a otras como la respuesta al acoso escolar, a las necesidades educativas especiales, a los problemas de drogadicción, a los problemas con la justicia, etc.

Podríamos decir que nuestros sistemas han desarrollado especialmente las fórmulas de atención o intervención más intensiva (red de hogares o centros de acogida, centros de internamiento, unidades de hospitalización...) pero encuentran serias dificultades en la prevención (que exige intervenciones más globales), en la mejora de la detección y la rapidez de la respuesta (que exige una mayor conciencia social, el reforzamiento de los servicios de base, la coordinación entre diferentes servicios educativos, sociales, sanitarios...), en el seguimiento y evaluación de los procesos, en las respuestas “comunitarias”...

Nosotros mismos, en muchas ocasiones, nos centramos y analizamos con detalle la calidad de la respuesta que se ofrece al menor durante un determinado tiempo: el tiempo de acogida, el tiempo de internamiento... Es decir, dedicamos la mayor parte de nuestros esfuerzos a analizar la atención, la intervención, la respuesta, durante un tiempo muy concreto. Pero es muy posible que los problemas más graves no se estén produciendo ahí, en esa fase, sino previamente (en la gestación del problema, antes de la detección o de la decisión de intervenir) o con posterioridad (al volver al contexto familiar o al iniciar un proceso de emancipación por mayoría de edad...).

Superar las dificultades para prevenir a tiempo los problemas o evitar su agravamiento, para detectarlos tempranamente, para responder con rapidez y sin dilación cuando las posibilidades de intervención no son todavía tan drásticas, constituye seguramente uno de los retos más importantes de nuestros sistemas de atención a menores en riesgo o situaciones de especial vulnerabilidad. Estas dificultades están en el origen de muchos de los problemas que afectan a niños, niñas y adolescentes en situaciones de vulnerabilidad, y suelen tener para ellos consecuencias extraordinariamente graves que, en los casos más dramáticos, llegan a la muerte o a la imposibilidad de recuperación.

Esto supone en muchos casos trabajar en el ámbito familiar. Tal vez habría que recordar aquí un dato estadístico que, a pesar de su enorme importancia, suele pasar desapercibido: en nuestro entorno, lo habitual es que el 99% de las personas menores de edad vivan en "su" familia, sea ésta del modelo que sea (familia biológica, familia de acogida, familia de adopción, familia extensa, familia monoparental...). Dicho de otro modo: los/las menores que se hallan acogidos en alguna institución de protección (menores institucionalizados) no llegan ni al 1% del total, incluso si contabilizamos a los menores extranjeros no acompañados.

Es evidente que no todas las familias (independientemente del modelo de familia en el que viva el menor o la menor) disponen de los recursos, destrezas o competencias necesarias para cumplir adecuadamente con sus funciones de cuidado y protección. Por muy distintas razones. Y parece claro también que esta razón está en el origen de muchas de las situaciones de riesgo o de especial vulnerabilidad aquí consideradas.

Pero muchas de esas familias que, por diversas razones son incapaces de ejercer adecuadamente su labor, podrían hacerlo, seguramente, con las ayudas o los apoyos necesarios: apoyo técnico, formación, recursos indispensables, asesoramiento, medidas de conciliación que faciliten los tiempos en común, acompañamiento... En ocasiones existe una gran dificultad para hacer entender y trasladar a las familias el trabajo que se hace desde los servicios de infancia.

En este campo, sin duda, las posibilidades de trabajo y mejora son inmensas y servirían, sobre todo, para prevenir, para evitar situaciones de grave riesgo que, como la experiencia nos muestra, una vez producidas tienen graves consecuencias en el desarrollo del menor y son muy difíciles de reconducir.

8ª La debilidad de los programas de salida y emancipación

Esta cuestión, aunque situada en el tiempo hacia el final de la intervención, presente muchos aspectos en común con lo señalado en el punto anterior para las fases iniciales. En ambos casos, la debilidad se debe o se explica, al menos en parte, por la evidente desproporción (de recursos y programas) entre los servicios o programas que podríamos llamar "cerrados" o "intensivos" y el trabajo comunitario, en medio abierto, o las posibilidades intermedias.

Así, la “salida”, normalmente tras varios años de intervención continuada, se convierte en un momento clave, un período crítico lleno de riesgos y que puede echar por la borda, haciendo ineficaz, el trabajo llevado a cabo durante tanto tiempo; por falta de continuidad o de un seguimiento mínimo; por falta de apoyos o de personas adultas de referencia; por falta de recursos específicos...

Al igual que existen itinerarios de inserción social perfectamente claros (familia estructurada – escolarización exitosa – capacitación profesional – acceso al trabajo o a una vida familiar propia...), en nuestra sociedad existen también auténticos itinerarios de exclusión: ausencia de familia o familia desestructurada – escolarización problemática o fracaso escolar – institucionalización – delincuencia – nueva institucionalización – reincidencia...

De ahí, la importancia de prolongar las intervenciones tras los 18 años o, al menos, de efectuar un seguimiento para poder comprobar el grado de éxito o fracaso del trabajo realizado.

La experiencia de estos años muestra con claridad que, cuando se pone a disposición de los menores programas o recursos de emancipación adaptados a sus necesidades, el nivel de “éxito” que se obtiene, medido en términos de autonomía o de inserción socio-laboral, es muy alto. En sentido contrario, la ausencia de recursos o la imposibilidad de acceder a ellos (por no cumplir los requisitos exigidos) por parte de adolescentes o jóvenes, se convierte para muchos de ellos en una dificultad insalvable.

Parece, pues, necesario desarrollar más estos programas, y habilitar recursos que faciliten la emancipación progresiva, la inserción social, o la vuelta de los menores a la familia o a su contexto de origen en condiciones más favorables de las que exigieron una drástica intervención. Se trata, en suma, de mejorar las fases finales de los itinerarios de inserción para no caer nuevamente en otra situación de riesgo.

Esta debilidad, ejemplificada aquí de manera especial para las situaciones de desamparo o desprotección, es igualmente aplicable a otras de las situaciones estudiadas en este informe, como puede ser la “salida” de adolescentes infractores una vez cumplida sus medidas de internamiento, o el acceso a un empleo de alumnado con necesidades educativas especiales, una vez finalizado su periodo de escolarización.

9ª La ausencia de criterios claros o de mecanismos que garanticen la confidencialidad en el tratamiento de la información

No siempre existen criterios claros y correctos sobre cómo debe ser tratada la información referida a los menores en riesgo o a sus familias: qué datos recabar (y cuáles no procede), cómo reflejarlos documentalmente o guardar la información, quién puede tener acceso a los expedientes personales o a los archivos, qué hacer con los expedientes cuando la intervención de un servicio puede darse por terminada... Se trata, evidentemente, de preservar la intimidad del menor o la de su familia y, para ello, de aplicar y respetar el criterio de confidencialidad. Pero no siempre resulta fácil, y pueden darse, incluso, criterios o intereses enfrentados.

Estos problemas suelen ser más evidentes –al menos, según nuestra experiencia– en situaciones conflictivas, en casos de separaciones contenciosas, cuando intervienen agentes policiales, cuando existe un interés de los medios de comunicación por obtener información y recurren, para lograrla, a diferentes fuentes...

Respecto al tratamiento de la información sobre menores por parte de los medios, no es fácil consensuar unos criterios deontológicos respetuosos con sus derechos, aunque ello parezca necesario y en algunos temas o lugares ya se haya logrado, al menos teóricamente. Sin embargo, sí parece exigible y relativamente sencillo que todos los equipos y profesionales que trabajan con menores en riesgo dispongan de unos criterios claros al respecto.

Pero incluso cuando tales criterios existan (que no siempre es el caso), parece necesario efectuar un control sobre su efectivo cumplimiento. Se puede recurrir para ello a diversos medios: revisión de los expedientes personales, comprobación de la seguridad y el acceso a los archivos, revisión de los cuadernos de anotaciones e incidencias, seguimiento de las noticias sobre menores que aparecen en los medios de comunicación y sus posibles fuentes...

10ª La ausencia de una cultura de los derechos de la infancia, que se extienda a toda la población

En el campo de la atención social a menores existe todavía una cierta mentalidad de beneficencia. En muchos casos no existe una conciencia social de que estemos ante derechos exigibles, sino ante prestaciones graciosas, que dependen de las iniciativas de buena voluntad o de la disponibilidad de recursos...

De esta mentalidad social se derivan consecuencias desastrosas para los menores en general, y para los menores en situaciones de riesgo o de especial vulnerabilidad en particular. Sirva como ejemplo, la escasa implicación de muchas personas para denunciar situaciones conocidas de riesgo o de desamparo, a pesar del deber moral y legal de hacerlo. Pero es que también se derivan consecuencias desastrosas para las propias instituciones competentes, obligadas a vencer recelos y resistencias. Así, resulta muy preocupante comprobar las dificultades con las que, a veces, se encuentran para abrir un recurso destinado a menores considerados "problemáticos" en tal o cual lugar: rechazo vecinal, presiones, falta de colaboración de las autoridades municipales... En los últimos años, desgraciadamente, hemos tenido varios ejemplos de ello.

La Convención de los Derechos del Niño no sólo establece un catálogo de derechos: considera a cada persona menor de edad (es decir, a todo niño, niña o adolescente) como un "sujeto de derechos", un ciudadano con derechos. Incorporar esta concepción a nuestra cultura social, incluso a nuestro propio trabajo profesional, hacerla efectiva en la práctica diaria, supone un cambio de mentalidad que exige tiempo y un decidido esfuerzo de divulgación y sensibilización.

Se trata, sin duda, de una tarea que concierne al conjunto de la sociedad, a todos sus componentes, pero corresponde a las instituciones sensibilizar al conjunto de la población

–como se hace sobre otras cuestiones–, y liderar los procesos, buscando el apoyo social y contrarrestando, en su caso, la presión o el rechazo que puedan manifestar determinados grupos.

Desde esta misma perspectiva, es preciso incrementar las posibilidades de participación directa de los niños, niñas y adolescentes (derecho recogido en el artículo 12 de la Convención), e incorporar la perspectiva de los derechos a los diferentes servicios. Sólo queda apuntado aquí pero nos parece una línea de actuación con enormes posibilidades –y no pocas exigencias– para cualquiera que trabaje con menores en riesgo o en situación de especial vulnerabilidad.

11ª Las limitaciones de los actuales instrumentos de defensa y garantía de los derechos de las personas menores

Se ha señalado ya la planificación como uno de los elementos que facilitan el control social de las políticas de apoyo a la infancia. Existen también otros instrumentos igualmente importantes y sobre los que podemos insistir. Así, por ejemplo:

- Los reglamentos de organización y funcionamiento o las normas de convivencia que rigen la vida de los servicios destinados a menores, establecen derechos y deberes, o fijan procedimientos.
- Los registros donde se deja constancia de las decisiones tomadas respecto a cada menor, o de las incidencias en las que ha participado.
- La existencia de mecanismos o fórmulas adecuadas de queja y reclamación...

Es evidente que los derechos de las personas menores de edad y en situación de riesgo o especial vulnerabilidad que son atendidas por las instituciones o servicios son más fáciles de garantizar cuando existe este tipo de instrumentos, útiles para todas las partes:

- Para los propios menores o sus familias, que pueden participar activamente en la elaboración de las normas, disponer de un marco claro y, en caso necesario, canalizar sus quejas.
- Para los profesionales, que pueden disponer así de criterios y de procedimientos que les permiten tomar decisiones de acuerdo con un marco previamente establecido.
- Para las administraciones o entidades competentes, que disponen así de mecanismos de control.
- Para las instituciones garantistas que tienen como función la defensa de los derechos de las personas, como es el caso del Ararteko...

En todos estos casos se aprecian limitaciones que es preciso superar.

* * * *

Si el análisis de causas o debilidades aquí expuesto es válido, habrá que resolver esos problemas para mejorar la atención a los menores en situaciones de especial vulnerabilidad. Es decir:

- Habrá que atajar, de raíz, las causas que están en el origen de tales situaciones (mejorar, por tanto, la prevención).
- Habrá que mejorar la colaboración entre los servicios especializados y las redes o sistemas ordinarios.
- Habrá que evitar la descoordinación entre las diferentes administraciones y servicios que intervienen ante este tipo de situaciones.
- Habrá que planificar las intervenciones, evaluarlas sistemáticamente y, en función de sus resultados, introducir las modificaciones necesarias.
- Habrá que mejorar, en rapidez y adecuación, la respuesta que se da a las situaciones “novedosas”.
- Habrá que adoptar medidas compensatorias para las situaciones más desfavorecidas.
- Habrá que garantizar la confidencialidad en el tratamiento de los datos.
- Habrá que mejorar en todas las fases de la intervención con menores en situaciones de especial vulnerabilidad, sobre todo en las fases iniciales (detección, adopción de medidas) y en las fases finales, que facilitan la emancipación o la inserción social.
- Habrá que clarificar las responsabilidades y los marcos de actuación de quienes intervienen con menores en situaciones de especial vulnerabilidad, ofreciendo unas mejores condiciones al trabajo de los/las profesionales.
- Habrá que lograr una mayor sensibilización o conciencia social sobre los derechos de la infancia.
- Habrá que disponer de instrumentos más eficaces de defensa y garantía de los derechos de estos menores...

Buena parte de las recomendaciones que efectuamos en el capítulo siguiente pretenden desarrollar y concretar las anteriores líneas de actuación.

RECOMENDACIONES DEL ARARTEKO

Teniendo en cuenta solamente los informes extraordinarios del Ararteko sobre los temas o sectores de la infancia aquí tratados (es decir, sin contar otras propuestas de carácter general o particular sobre estos mismos temas) contabilizamos ya nada menos que doscientas recomendaciones de mejora en la atención a la infancia más vulnerable. Parte de esas recomendaciones, como es natural, se han cumplido ya plenamente. Especialmente algunas muy concretas y de carácter normativo (sirvan de ejemplo la recomendación de elaborar un nuevo decreto de derechos y deberes del alumnado –cumplida finalmente con la aprobación del Decreto 201/2008, de 2 de diciembre–, o la de aprobar un marco normativo común para todos los centros de protección y reforma de nuestra Comunidad –cumplida con la aprobación del Decreto 131/2008, de 8 de julio, y el Decreto 80/2009, de 21 de abril–).

Otra parte de las doscientas recomendaciones podríamos decir que se han cumplido al menos parcialmente. Téngase en cuenta que no todas nuestras propuestas tienen igual nivel de concreción y, por tanto, en algunos casos ni siquiera resulta fácil poder afirmar con rotundidad si la recomendación en cuestión se puede dar por cumplida o por no cumplida; depende; es una cuestión de grado, de ponderación, que, aunque posible, no pretendemos efectuar aquí.

Lo que sí resulta evidente para nosotros es que la mayoría de las recomendaciones hasta ahora efectuadas siguen siendo válidas, al menos parcialmente, y siguen siendo necesarias y útiles para mejorar la atención y los derechos de las personas menores. Efectuadas están; han sido recordadas en cada uno de los apartados del capítulo 3, y no creemos necesario volver a repetir las aquí nuevamente.

Para articular este capítulo –esencial en cualquier informe del Ararteko– nos ha parecido más útil y conveniente formular nuevas recomendaciones, limitándonos o centrándonos en aquellas cuestiones que, de acuerdo con el seguimiento de estos últimos años, nos parecen especialmente necesitadas de mejora. En algún caso, más que de “nuevas” recomendaciones podríamos hablar de reformulación o actualización de recomendaciones anteriores.

Cuando de eso se trata es, normalmente, por dos razones complementarias: porque consideramos que la recomendación efectuada en su día no se ha cumplido –o no, al menos, de forma suficiente–; y porque, dada la realidad analizada, consideramos que tal recomendación es clave para mejorar esa realidad, en ocasiones incluso resulta más urgente o necesaria que cuando, en su día, la formulamos. Aquí sí efectuamos, al menos de forma indirecta o encubierta, una valoración sobre el cumplimiento de algunas recomendaciones anteriores, sobre los efectos logrados, y también una ponderación o una priorización de unas recomendaciones sobre otras en función del seguimiento efectuado y de las situaciones observadas más recientemente.

En cuanto al modo de “ordenarlas”, las hemos agrupado en grandes bloques, casi por administraciones competentes. Esta fórmula de agruparlas tiene ventajas (señala con claridad a qué Administración(es) o Departamento(s) van dirigidas), pero también tiene inconvenien-

tes (diluye o puede diluir responsabilidades de otras administraciones o instancias también concernidas, aunque no sea como máximas responsables).

Aparte de las recomendaciones propias de cada sector o ámbito (protección/justicia juvenil/educación/sanidad), queremos llamar la atención sobre un primer bloque de recomendaciones de carácter global, que podríamos denominar “transversales” o al menos no específicas de un único sector. Mediante ellas queremos proponer medidas que ayuden a superar problemas comunes o muy extendidos entre los sectores de especial vulnerabilidad analizados en este informe. En muchos casos, como se puede comprobar, son el reverso de los problemas o debilidades de carácter general que hemos expuesto en el capítulo anterior, de diagnóstico.

A) RECOMENDACIONES DE CÁRACTER GLOBAL, VÁLIDAS PARATODOS O MUCHOS DE LOS SECTORES ANALIZADOS

1. Reforzar y extender la conciencia social sobre los derechos de la infancia

Con frecuencia se escuchan opiniones que manifiestan su crítica, su preocupación porque los menores tengan, a su juicio, muchos derechos y pocos deberes. Creemos, sinceramente, que se trata de un falso debate. Derechos y deberes no son sino las dos caras de una misma moneda. Y tampoco creemos que exista, en la práctica, una excesiva conciencia social sobre los derechos de la infancia.

Los derechos de las personas menores de edad constituyen, de rebote, obligaciones para las personas adultas. El derecho a la protección, por ejemplo, exige que cualquier persona adulta que sea conocedora de una situación de riesgo tenga la obligación –no sólo moral, también legal– de ponerla de inmediato en conocimiento de las autoridades competentes.

De igual manera, los derechos de la infancia y el principio de interés superior del menor exigen adoptar una perspectiva educativa y establecer unas prioridades que deben orientar cualquier intervención con una persona menor, incluso la intervención de sistemas correctores como puede ser la justicia juvenil (lo que supone medidas educativas –no medidas ejemplares–, actuaciones de defensa que buscan la responsabilización del menor sobre sus conductas –no el librarse de las consecuencias a cualquier precio–).

Existe, seguramente, una mayor conciencia social sobre los derechos de las personas menores de edad que hace algunos años, y debemos alegrarnos y felicitarnos por ello. Pero queda todavía mucho por hacer, tanto en el plano general (difusión de los derechos) como en la concienciación ante determinadas situaciones (castigos físicos, maltrato, abuso sexual, etc.).

Esta recomendación quiere insistir sobre ello y exhortar a todas las administraciones a que continúen y refuercen sus iniciativas de sensibilización social en defensa de los derechos de la infancia.

2. Poner en práctica el derecho a participar, a ser oído

La Convención de los Derechos del Niño, en sus artículos 12, 13, 15... establece su derecho a recibir y dar información, a asociarse, a expresar su opinión... El artículo 12, en concreto, establece que *“El niño/a tendrá derecho a expresar su parecer en todos los asuntos que le afecten, y sus opiniones serán tenidas en cuenta”*. En todos los asuntos que le afecten.

Es evidente que la aplicación concreta de este derecho está condicionada por factores como la edad o su capacidad de expresarse. Pero, si nos fijamos por ejemplo en las situaciones analizadas en este informe, son muchos los asuntos concernidos que les afectan y, por tanto, sobre los que tienen derecho a opinar y a que su opinión sea tenida en cuenta (lo cual no significa que deba cumplirse en todo caso):

- La adopción de una medida de protección que supone la separación de la familia.
- El ingreso en un determinado centro o en otro.
- La aplicación de un procedimiento de regreso a su país de origen.
- La realización de unas pruebas médicas, por ejemplo, para determinar su edad.
- La adopción de una medida correctora u otra.
- El agrupamiento o la atención educativa en un aula u otra.
- La adopción de un determinado tratamiento médico o la aplicación de una determinada medicación.
- Etc.

Nos parece especialmente pertinente insistir en la importancia de garantizar la participación de las personas menores en todo lo que supone la elaboración, aprobación y aplicación de las normas de convivencia de los centros, servicios, aulas o grupos de los que forma parte. Ello exige la existencia de cauces de participación real, tiempos destinados a ello, mecanismos de queja o sugerencias...

3. Apoyar a las familias para el correcto desarrollo de sus funciones respecto a sus miembros menores de edad

La intervención del Ararteko en los temas aquí abordados se ha centrado especialmente –de acuerdo con las competencias y funciones que la ley le atribuye– en la atención “institucionalizada” a niños, niñas y adolescentes. Ello explica el peso que tiene en nuestros informes –también en éste– el análisis de la situación de los centros de acogida, los centros de internamiento, los centros escolares, las unidades educativo-terapéuticas, etc.

Lo hacemos así por imperativo legal, pero eso no significa que no seamos plenamente conscientes de las limitaciones que suelen acompañar a las respuestas de institucionalización; especialmente en cuanto a los vínculos afectivos, la continuidad de la relación a lo largo de la vida, la disponibilidad de personas adultas que sirvan de referente y apoyo estable...

Incluso en las situaciones de mayor riesgo o vulnerabilidad, cuando la familia no existe o no cumple sus funciones esenciales y una institución asume la tutela de un menor, incluso en esos casos, el vínculo afectivo sigue siendo necesario para su seguridad y pleno desarrollo.

Está, además, la realidad estadística, tantas veces olvidada, de que casi el 99% de las personas menores, en nuestra comunidad, viven en “sus” familias, sean éstas biológicas, de adopción, de acogida, extensas, monoparentales, homoparentales...

Es evidente que no todas las familias (independientemente del modelo de familia en el que viva el menor o la menor) disponen de los recursos, destrezas o competencias necesarias para cumplir adecuadamente con sus funciones de cuidado y protección. Por muy distintas razones. Y parece claro también que esta razón está en el origen de muchas de las situaciones de riesgo aquí consideradas.

Pero muchas de esas familias que –insistamos, por diversas razones– son incapaces de ejercer adecuadamente su labor, podrían hacerlo, seguramente, con las ayudas o los apoyos necesarios: apoyo técnico, formación, recursos indispensables, asesoramiento, medidas de conciliación que faciliten los tiempos en común, acompañamiento...

En este campo, sin duda, las posibilidades de trabajo y mejora son inmensas y servirían, sobre todo, para prevenir, para evitar situaciones de grave riesgo que, como la experiencia nos muestra, una vez producidas tienen graves consecuencias en el desarrollo del menor y son muy difíciles de reconducir.

Junto con el apoyo a las familias, en general, o las necesarias medidas de conciliación entre la vida familiar y laboral, también habría que apuntar aquí la conveniencia de potenciar fórmulas poco experimentadas hasta ahora entre nosotros como la existencia de familias de acogida profesionalizadas.

La existencia de Planes interinstitucionales de apoyo a las familias para el conjunto de la CAPV debería servir para impulsar líneas de actuación como las aquí propuestas y poder valorar los avances experimentados.

4. Clarificar mejor las responsabilidades institucionales y el papel del Tercer sector en la atención a la infancia

Según cuál sea el tema o el colectivo en el que nos fijemos, varía el peso que tiene el Tercer sector como elemento clave y gestor de los recursos y programas puestos a su disposición. En todos ellos, sin embargo, es determinante. Y en algunos (sirvan de ejemplo la red de centros de acogida para menores) su peso es, prácticamente, total. Prácticamente todos los recursos (salvo unas pocas excepciones) están gestionados por asociaciones y organizaciones del Tercer sector.

Con frecuencia, el único instrumento formal en el que se determinan las obligaciones y compromisos de cada parte es el convenio anual, firmado entre la Administración competente y la entidad en cuestión. Un convenio con mayor o menor nivel de concreción.

Mediante esta recomendación queremos plantear la necesidad de revisar esta situación entre todas las partes, analizar las posibilidades de disponer de marcos más estables

(como los conciertos o los convenios plurianuales), de extender su aplicación, y, en todo caso, de dignificar el enorme trabajo que lleva a cabo el Tercer sector, potenciar su profesionalización y mejorar los elementos de evaluación y control que, siempre, corresponden a la Administración, última responsable de garantizar los derechos de las personas menores que en ellos son atendidos.

5. Liderazgo institucional en la creación y defensa de los recursos necesarios

Ya en el año 2001, dadas las reacciones de protesta o de rechazo a la ubicación de determinados centros o recursos destinados a grupos de población que eran considerados como “problemáticos”, esta institución efectuó una recomendación general sobre “El liderazgo institucional en la creación de servicios destinados a colectivos en situación de especial vulnerabilidad”.

Tras intervenir en varios conflictos, la institución del Ararteko recordaba entonces que la creación de un servicio, de acuerdo con sus características, suele estar sujeta a una determinada normativa y suele seguir, por tanto, un procedimiento reglado (licencia de obras, licencia de apertura...). En estos casos, la administración competente no puede sino aplicar el marco legal, seguir fielmente el procedimiento tasado y resolver puntualmente, autorizando o denegando el servicio. No cabe duda de que, precisamente, una de las funciones básicas de tales procedimientos es la de ofrecer seguridad jurídica a las partes, tanto a quienes solicitan y promueven la creación del servicio como a quienes pueden sentirse afectados por el proyecto. Es importante, pues, insistir en el estricto cumplimiento del procedimiento y en el aprovechamiento de las posibilidades que éste ofrece para que todas las partes puedan hacer sus alegaciones y exponer sus posiciones, en tiempo y forma.

Analizaba también los problemas o carencias que, en ocasiones, pueden poner de manifiesto las reacciones vecinales. Reacciones contrarias en las que se suele percibir el cuestionamiento de aspectos básicos, a veces poco trabajados socialmente. Así:

- Se muestra el desacuerdo con determinadas políticas.
- Se cuestiona la concentración de determinados servicios en ciertas zonas.
- Se pone en cuestión la falta de planificación y una distribución equitativa de recursos.
- Se protesta ante la falta de información y de cauces de participación...

Durante los últimos años han sido varios los casos en los que se han dado este tipo de manifestaciones ante la apertura de recursos destinados a adolescentes considerados problemáticos.

No se trata de valorar lo acertado o no de los argumentos, ni tampoco de aceptarlos críticamente, sino de tratar de comprender qué cuestiones básicas pueden alimentar estas posturas. Si existiese, por ejemplo, una planificación pública de determinados servicios, posiblemente sería más fácil defender, ante la representación vecinal de una zona concreta, la necesidad de que un determinado recurso se sitúe en dicha zona, al igual que otros similares se sitúan –o se situarán, de acuerdo con la planificación– en otras zonas.

Para prevenir y evitar estos problemas es necesaria la sensibilización social. En ese sentido, respecto a la creación de servicios para menores en riesgo de exclusión o situación de especial vulnerabilidad, la institución del Ararteko considera necesario que las administraciones competentes adopten, en todos los casos, una posición activa y de liderazgo que busque los siguientes objetivos:

- Lograr una sensibilización social sobre la necesidad y bondad de los servicios destinados a menores en riesgo de exclusión, lo que exige, al menos, información sistemática y clara sobre las políticas, apuestas y programas de respuesta social a la marginación.
- Analizar las necesidades de atención y, consecuentemente, planificar las respuestas y su distribución territorial, evitando concentraciones excesivas y el consiguiente riesgo de creación de guetos.
- Favorecer la existencia y promover la utilización de mecanismos de participación que permitan el intercambio de informaciones y propuestas, y posibiliten la presencia activa tanto de los agentes sociales organizados (asociaciones...) como el vecindario directamente afectado en las diferentes fases del proyecto, siempre que ello sea posible.
- Coordinarse y adoptar posiciones comunes entre las diferentes administraciones o departamentos implicados (de ámbito local, territorial o comunitario).
- Ofrecer las garantías necesarias para el correcto funcionamiento de los servicios. Garantías que afectan, por ejemplo, al apoyo, control, evaluación, continuidad... de programas y/o profesionales, especialmente cuando la gestión de un recurso se delega en otra entidad y surge de la iniciativa social.
- Evitar cualquier discurso o manifestación de cargos públicos que pueda contribuir a la estigmatización de los sectores de población especialmente vulnerable, como una manera de prevenir el posible rechazo a la ubicación de recursos destinados a ellos.
- Evitar los posibles conflictos y, en el caso de que surjan, contribuir decididamente a su pronta solución.
- Efectuar un seguimiento de los programas que permita introducir las modificaciones necesarias y extender las buenas prácticas...

Por todo ello, la institución del Ararteko considera totalmente necesario que los responsables institucionales impulsen y lideren estos proyectos, buscando la sensibilización social, la participación ciudadana, la planificación de las respuestas a las necesidades, la coordinación entre administraciones, el apoyo y reconocimiento de las iniciativas sociales solidarias, la colaboración con los agentes sociales más comprometidos en la defensa de la infancia vulnerable, y la garantía del correcto funcionamiento de los servicios.

6. Evaluación sistemática y pública de los resultados obtenidos

Como ya hemos señalado en el capítulo precedente, en los últimos años se ha extendido entre nosotros la práctica de aprobar planes plurianuales de actuación bien de carácter general (planes de infancia para un determinado territorio o incluso municipio), bien centra-

dos en una materia o sector de las aquí abordados (inmigración, pueblo gitano, convivencia escolar, salud mental, temporeroismo, drogodependencias...).

La existencia de tales planes debe ser considerada, en sí misma, un avance, por cuanto supone de compromiso público ante la sociedad. Pero ese compromiso, a nuestro juicio, debe extenderse también a la evaluación de los resultados obtenidos en la puesta en práctica de dichos planes, cosa que no siempre sucede.

Muchos de los planes aprobados disponen incluso de indicadores de evaluación; es decir, prevén aquellos datos, resultados o informaciones que deben servir de base para evaluar el logro de los objetivos perseguidos. Y, en determinadas materias, existen ya series de Planes: I Plan; II Plan...

Parece necesario insistir en la importancia de evaluar todo Plan, al menos hacia el final de su período de vigencia. Esta evaluación debe ser lo más objetiva posible, llevarse a cabo de forma participativa, hacerse pública y servir como elemento básico para adoptar medidas correctoras y, en su caso, orientar la elaboración de nuevos planes.

Esta forma de actuar no debe ser algo excepcional, sino una buena práctica que se aplica de forma sistemática a todos los planes aprobados.

7. Mejorar la coordinación entre diferentes servicios y profesionales como medio eficaz para garantizar una mayor coherencia en las intervenciones con menores

Como se ha podido ver tanto en el capítulo 3 como en el capítulo 4 de este informe, y también en informes monográficos anteriores, los problemas o dificultades de coordinación entre servicios son una constante en el trabajo con menores.

Por causas o factores muy diversos: porque cada servicio depende de una Administración diferente (local, territorial, autonómica...); porque cada servicio depende de departamentos diferentes, aunque pertenezcan a la misma Administración (del Departamento de Educación, del Departamento de Sanidad, del Departamento de Justicia...); por la inexistencia de cauces organizados para la transmisión de información o de protocolos de actuación común; por las culturas profesionales y diferentes estatus de unos y otros profesionales...

Y, sin embargo, lo habitual, lo normal, es que con cada menor en situación de especial vulnerabilidad deban intervenir varios –a veces, muchos– profesionales, y hacerlo durante bastante –a veces, mucho– tiempo.

La coordinación no es, por tanto, algo deseable, que vendría bien, que sería conveniente, sino algo totalmente necesario para dotar de coherencia –y de eficacia– a las diferentes intervenciones profesionales.

Como se planteará de forma más concreta en recomendaciones posteriores, la necesidad de coordinación es especialmente sentida en determinados campos o situaciones:

en materia de protección entre los servicios locales y los servicios territoriales; entre los servicios de protección y los servicios de justicia; entre los servicios de sanidad y el resto de servicios aquí analizados...

Por otra parte, la coordinación no puede quedar en manos de la buena voluntad de los propios profesionales; debe ser asumida como una prioridad y garantizada por las propias administraciones de las que dependen los servicios. En este sentido, nuestra "arquitectura" institucional, en muchas ocasiones, más que una ayuda resulta un estorbo, una dificultad añadida.

8. Compaginar políticas compensatorias con medidas contra la segregación o estigmatización

Aunque pueda parecer exagerado o más propio de otros lugares menos desarrollados, desgraciadamente también entre nosotros existen situaciones de exclusión, mecanismos de segregación o de estigmatización.

Así, lo mismo que podemos señalar con claridad la existencia de itinerarios de inserción social casi siempre exitosos (pertenecer a una familia estructurada → disfrutar de una escolarización provechosa → obtener una cualificación profesional → acceder a un empleo o a una vida familiar o autónoma propia...), podemos reconocer también la existencia de auténticos itinerarios de exclusión: ausencia de familia o familia desestructurada → escolarización problemática o fracaso escolar → institucionalización → delincuencia → nueva institucionalización → reincidencia...

Por eso, con frecuencia, el mismo adolescente que hoy encontramos en un centro de acogida, o que vemos desescolarizado, lo encontramos mañana en un centro de internamiento, y lo podemos encontrar de nuevo, dentro de unos meses, en otra situación de especial riesgo.

Ello exige, a juicio de esta institución, combinar de manera adecuada dos tipos de actuaciones aparentemente contradictorias:

- 1) Aplicar, por un lado, políticas compensatorias a favor de aquellos servicios que atienden especialmente a la población infantil en mayor riesgo o más vulnerable, dotándoles de mayores recursos y mayores apoyos que a otros centros o recursos.
- 2) Adoptar y aplicar, al mismo tiempo, medidas que eviten al máximo los riesgos de segregación de estos sectores de la población infantil, su estigmatización social, su guetización, su marginación.

Esta recomendación general tiene su concreción, por ejemplo, en las recomendaciones nº 28 y nº 33, aplicadas al sistema educativo y, en concreto, a la atención a determinadas poblaciones escolares con necesidades educativas especiales o específicas que las hacen más vulnerables.

B) RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS EN RELACIÓN CON LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN

Incluimos en este bloque aquellas recomendaciones que consideramos más necesarias en la actualidad para mejorar la atención que se ofrece en nuestra Comunidad a las situaciones de riesgo y desamparo de menores, tanto autóctonos como inmigrantes.

9. Potenciar las fórmulas alternativas a la institucionalización

Como ya hemos avanzado en nuestra recomendación tercera, dadas las limitaciones de la institucionalización, dadas las potencialidades de la familia (cualquier tipo de familia) como elemento de apoyo y garantía del menor, y dado el grado de desarrollo alcanzado por unos programas y por otros, parece necesario impulsar y potenciar de manera especial las fórmulas alternativas a la institucionalización.

Ello exige extender y fomentar todos los programas de apoyo a la familia que tratan de superar sus deficiencias y dotarles de la formación y recursos necesarios para poder cumplir adecuadamente con sus funciones, tanto mediante actuaciones preventivas y de refuerzo llevadas a cabo en la atención primaria o en el plano local, como en las actuaciones que desde los propios centros o recursos de atención secundaria se puedan llevar a cabo con las familias de los-las menores a quienes acogen.

Por otra parte, parece también necesario extender o ampliar determinadas fórmulas o servicios como:

- el acogimiento por parte de familias profesionalizadas;
- los recursos de mediación para situaciones de conflicto familiar;
- los puntos de encuentro...

10. Mejorar la coordinación de los servicios de atención primaria y de atención secundaria en materia de protección de menores

Se trata de una concreción de nuestra recomendación séptima, aplicándola a un campo de actuación en el que tanto la intervención de los servicios sociales de carácter local como la de los servicios especializados de carácter territorial tienen un papel y desarrollan unas tareas que resultan claves. Los unos, más en la prevención, en la detección, en la derivación, en la atención a las situaciones que no se consideran de grave riesgo, en el impulso de actuaciones de apoyo y refuerzo del entorno familiar. Los otros, más en la intervención ante situaciones de grave riesgo o de desamparo.

Como se recoge en el apartado 3.1 de este informe, mejorar la coordinación entre ambos servicios es una de las principales demandas planteadas, especialmente por los servicios locales o de atención primaria.

Determinadas iniciativas en marcha, como la utilización de instrumentos comunes de valoración, pueden ayudar a ello.

Pero la necesidad de mejorar esta coordinación no se circunscribe al momento de valoración o de toma inicial de decisiones, sino a todo el itinerario de intervención en el que el intercambio de informaciones y la coherencia entre las diferentes actuaciones llevadas a cabo en uno u otro ámbito resultan determinantes.

11. Generalizar y dotar de entidad a la figura del tutor de referencia

La conveniencia de que cada menor puede disponer de un referente adulto, con el que pueda establecer un vínculo de confianza, viene derivada tanto de la necesidad básica de toda persona –en este caso todo menor– de poder disponer de alguien en el que confiar, como de las trayectorias o itinerarios, normalmente largos, en los que intervienen no una, ni dos, sino muchas personas en funciones educadoras.

En muchos centros o servicios existe ya esta figura y se ha demostrado su utilidad. Se trataría, pues, de reforzarla, regularla, darle mayor entidad: reconocerla y valorarla como tal; garantizar que la opinión del menor sea tenida en cuenta al decidir quién será su tutor o tutora de referencia; especificar sus funciones o su capacidad de intervenir en determinados momentos del procedimiento; establecer quiénes deben tener conocimiento de su existencia y de qué informaciones debe disponer inexcusablemente....

En realidad, se trataría de aprovechar y generalizar buenas prácticas que, en determinados tramos del recorrido, ya se están llevando a cabo.

12. Revisar el contenido de los informes sociales relativos a menores y establecer los criterios a tener en cuenta para su elaboración y difusión

En la actualidad los informes sociales, en muchas ocasiones, tienen una enorme trascendencia. Son esenciales, por ejemplo, para determinar la separación del menor del núcleo familiar, para revisar su situación cada cierto tiempo, para cambiar de centro, para adoptar una medida u otra, etc. En ocasiones, incluso, se trata de un único informe, para lo bueno y para lo malo.

Parece necesario, pues, que un informe de tanta trascendencia cuente con todas las condiciones para garantizar su objetividad, la confidencialidad, la posibilidad de recurrirlo o de solicitar un segundo informe... Medidas que en otros procedimientos (por ejemplo, en los procedimientos judiciales) ya existen.

Cada vez es más frecuente recibir en el Ararteko quejas que ponen en cuestión la actuación de los profesionales y, en concreto, la adecuación de sus informes en materia de protección. En este sentido, se aprecian problemas de indefensión que afectan no sólo a los menores o a sus familiares sino también a los profesionales implicados.

La situación de indefinición y de indefensión que, de hecho, se da en muchos casos podría ser superada mediante diferentes medidas complementarias: regular el contenido de los informes, lo que deben incluir y lo que, en ningún caso, deben hacer constar; establecer los

critérios y procedimientos que garanticen su confidencialidad y quiénes pueden acceder a ellos; cuidar la formación de los profesionales que los elaboran; regular o prever las vías de recurso o cuestionamiento de su contenido; extender y aplicar buenas prácticas... Cuestiones que pueden adoptar la forma de una norma, de un decálogo, de un código deontológico...

En todo caso, desde la perspectiva de defensa del menor, se debe evitar cualquier estigmatización del menor en el contenido del informe, prever su participación en la elaboración y conocimiento del mismo, y establecer las garantías necesarias para que su utilización redunde siempre en beneficio del propio menor.

13. Acelerar el desarrollo y aplicación del Decreto 131/2008, regulador de los recursos de acogimiento residencial

El Decreto sobre los centros de acogimiento residencial para la infancia y la adolescencia en situación de desprotección regula de manera muy detallada aspectos fundamentales como son:

- la tipología de estructuras residenciales y de programas;
- los derechos y deberes de los niños, niñas y adolescentes, y de los profesionales que les atienden;
- los requisitos materiales, funcionales y de personal necesarios para el buen funcionamiento de los recursos...

Los recursos residenciales de nueva creación deben ajustarse a dicha regulación y se establece, además, un plazo de cuatro años para que los recursos de acogimiento residencial existentes a su entrada en vigor se ajusten a sus previsiones y requisitos. Se han cumplido ya más de dos años y, aunque se han dado pequeños avances (p. ej. la eliminación de las pensiones de la red de acogida), consideramos que estos no son suficientes. Parece, pues, necesario recordar a las administraciones competentes la importancia de cumplir con dicho plazo e impulsar avances significativos en esta materia. Consideramos prioritario insistir en aspectos como:

- El establecimiento de protocolos de colaboración y coordinación entre los servicios especializados de protección a la infancia y los servicios sanitarios (especialmente, los de salud mental), los de atención a las personas con discapacidad, los servicios de inclusión social, los de justicia juvenil, los servicios sociales, los de juventud, cultura y deporte.
- La elaboración de un protocolo común en la acogida de urgencia de menores de edad extranjeros no acompañados y un protocolo común de actuación para el caso de ausencias no autorizadas o fugas a los que nos referiremos más adelante.
- La adecuación de los equipamientos a los requisitos exigidos (capacidad de los centros, accesibilidad, formación de los profesionales...).
- La aplicación real de las herramientas propuestas en la regulación (proyecto educativo de centro, reglamento de régimen interno, fichas...) como elementos que estructuran la tarea socioeducativa...

14. Regular los registros corporales en los centros de acogida y disponer de protocolos para el caso de ausencias no autorizadas y para la utilización de medicamentos

En los últimos años se ha incrementado notablemente el número de centros especializados en la atención a adolescentes con graves problemas de conducta, de salud mental, de drogadicción..., lo cual suele hacer más difícil la convivencia o la gestión del día a día.

De acuerdo con el seguimiento efectuado por esta institución hay, al menos, tres situaciones que deben ser objeto de atención preferente y exigen su regulación urgente:

- 1) La práctica de registros corporales.
- 2) La intervención en los casos de ausencia no autorizada o fuga.
- 3) La utilización de medicamentos.

En el primer caso (registros corporales) puede servir de referencia la regulación ya existente para los centros de justicia juvenil. No deja de ser llamativo que estos centros dispongan de una norma específica y, por tanto, de mayores garantías que los centros de acogida, en los que no existe por medio ninguna intervención judicial restrictiva de la libertad.

En el segundo caso, el propio Decreto 131/2008, regulador de los recursos de acogimiento residencial para la infancia y la adolescencia en situación de desprotección social, establecía el plazo de un año para la elaboración de un protocolo común de actuación para los casos de ausencias no autorizadas de personas menores de edad de los recursos de acogimiento residencial en los que se encuentran acogidos.

Son muchas las quejas que recibimos por parte de padres y familiares de menores que se encuentran en recursos de acogimiento residencial que saben que estos menores están fuera en horarios en los que deberían estar en los centros, o bien que permanecen fuera durante días. Las familias nos trasladan su preocupación y su queja al entender que no hay una buena atención al menor por parte de la Institución de Protección. Es importante recordar que la responsabilidad de los menores es de la Institución de Protección como tutora de los mismos. Las actuaciones que se suelen llevar a cabo ante las ausencias no autorizadas son la puesta en conocimiento de la Ertzaintza de que el menor no ha regresado al Centro, y posteriormente, una nueva comunicación informando que ha regresado.

La alarma que provocan estas ausencias hace necesario que se analicen las medidas que se han puesto en marcha, valorar si serían adecuadas otras medidas en interés superior del menor y si, en el marco del protocolo previsto, sería necesaria la intervención de otros agentes públicos.

Este protocolo así como unas pautas de atención más adecuadas que tengan en cuenta al riesgo que sufre el menor al ausentarse de un Centro son importantes también con relación a las ausencias de los menores extranjeros, por lo que se debería tener en cuenta la especificidad de los centros que atienden a menores extranjeros y uno de los problemas que afecta a este colectivo, como es el traslado a otras Comunidades Autónomas.

El tercer tema (la utilización de medicamentos) lo tratamos específicamente en la recomendación nº 27 de este informe y, aunque allí la aplicamos a los centros de justicia juvenil, la consideramos igualmente válida para los centros de protección.

15. Autorización, registro e inspección de los centros. Condiciones para su gestión

En la actualidad, en nuestra Comunidad, existen ya un centenar de centros u hogares dedicados en exclusiva a la acogida de menores en desamparo. La inmensa mayoría de ellos (salvo algunos hogares dependientes del IFAS en Bizkaia) son gestionados por diferentes entidades (asociaciones, fundaciones, congregaciones, cooperativas...).

A pesar de las previsiones de la ley, sigue sin existir un registro centralizado de dichos centros, no se ha avanzado en la regulación de su autorización, y no siempre se garantiza su inspección por parte de las administraciones responsables.

Por otra parte, como ya se ha planteado en la recomendación 4ª de este informe, con frecuencia, el único instrumento en el que se formalizan las obligaciones y compromisos de cada parte es el convenio anual firmado entre la entidad en cuestión y la Administración. Un convenio con mayor o menor nivel de concreción, según los casos.

Si para algún sector es especialmente válido ese análisis, éste es, sin duda, el sector de la protección, en el que trabajan decenas de entidades y cientos de profesionales, en unas condiciones que, muchas veces, suponen un gran desgaste personal, y sin el reconocimiento social ni el marco normativo necesarios.

Con esta recomendación se busca superar la situación actual y dotar el sistema de algunos elementos básicos (como la autorización y registro de los centros, o las condiciones de contratación del servicio) que servirían para ofrecer mayor seguridad jurídica y mayores garantías a todas las partes intervinientes: a las propias entidades, a la Administración, a los equipos de profesionales, a las familias y, en último término, a los propios menores acogidos.

16. Adaptar los procedimientos a las “nuevas” situaciones

En general, los procedimientos en materia de protección de menores han sido pensados o se han ido adaptando mejor a las situaciones más generalizadas, pero no han previsto o les cuesta más adecuarse a “nuevas” situaciones, cada vez más numerosas. Nos referimos, por ejemplo:

- A la situación de los menores inmigrantes no acompañados, en la que no existe o apenas existe interlocución con la familia.
- A la situación de menores afectados por los casos de separación complicada en la pareja, lo que hace que la relación no sea con un interlocutor único sino con varios, muchas veces enfrentados entre sí en la toma de decisiones, especialmente si la guarda y custodia del menor es asignada a uno de los progenitores.

- A la situación de menores pertenecientes a minorías étnicas o a familias provenientes de otros países con importantes diferencias culturales en cuestiones que afectan a la convivencia y la vida familiar (piénsese, por ejemplo, en las familias rumanas de etnia gitana), y también a la relación con los servicios sociales...

17. Revisar los actuales modelos de centro, con especial atención a los centros “especializados”, así como los criterios de derivación aplicados en cada caso

Al analizar la evolución experimentada durante los últimos años en la red de centros de acogida de nuestra Comunidad, tal vez el dato más llamativo no sea el aumento de recursos –que, efectivamente, ha sido notable– sino la proliferación de centros especializados en la atención a determinados menores –normalmente adolescentes– agrupados en ellos en función de su origen (recursos sólo para menores extranjeros no acompañados) o de su especial problemática (problemas de conducta; consumos problemáticos de drogas; problemas de salud mental).

El propio Decreto 131/2008, por el que se regulan los recursos de acogimiento residencial para la infancia y la adolescencia en situación de desprotección social prevé y regula la existencia de este tipo de centros.

Lo que aquí se plantea es, por una parte, la necesidad de evaluar si se están cumpliendo las previsiones del Decreto, revisar su eficacia, sus resultados, y de dedicarles una especial atención, adecuada a los problemas y riesgos que a veces acompañan su gestión.

Pero hay otro aspecto quizás tan importante o más que el anterior. Nos referimos a la decisión que se toma en un determinado momento y que hace que tal menor sea ingresado en un centro u otro.

Se trata, evidentemente, de una decisión discrecional de la Administración competente. Pero que sea discrecional no significa que no deba responder a determinados criterios, en los que debe primar siempre, por imperativo de la ley, el principio de interés superior del menor, tan difícil de concretar en la práctica.

Es preciso dotar a esta decisión de mayores garantías, lo cual, seguramente, exigirá introducir mejoras en el procedimiento. Un procedimiento en el que debe quedar claro, en cada caso:

- Qué pasos o qué procedimiento se ha seguido.
- Quién o quiénes han adoptado la decisión.
- En qué razones se ha basado para escoger en concreto un determinado centro o recurso.
- Si se ha tenido en cuenta la opinión del propio menor y cuál ha sido ésta...

A juicio de esta institución, y en aras de una mayor garantía, esas y otras cuestiones deben quedar reflejadas por escrito en cada expediente y ser revisadas periódicamente, tal y como lo establece el propio Decreto.

18. Sobre la necesidad de un acuerdo básico entre todas las administraciones en materia de acogida de menores extranjeros no acompañados

Esta institución lleva al menos cinco años insistiendo –ciertamente, con poco éxito– en la necesidad de alcanzar un acuerdo básico, aunque sea de mínimos, respecto a la acogida de menores extranjeros no acompañados entre las administraciones del Estado con competencias en materia de protección.

En este sentido, consideramos plenamente válidas tanto la recomendación nº 1 de nuestro informe sobre la *Situación de los menores extranjeros no acompañados en la CAPV* (“Criterios comunes de actuación entre las diferentes comunidades autónomas”), como el Acuerdo alcanzado entre todas las Defensorías (“*Declaración de las Defensorías del Pueblo sobre las responsabilidades de las Administraciones Públicas respecto a los menores no acompañados*”).

No se trata, pues, aquí, de repetir lo ya dicho, sino de insistir una vez más en su necesidad y urgencia, ya que la falta de dicho acuerdo está condicionando, de hecho, las posibilidades de respuesta de cada una de las administraciones; en nuestro caso concreto, de cada una de las diputaciones forales.

Además, no sólo no se ha logrado ningún acuerdo básico sino, lo que es aún peor, la propuesta ha sido motivo frecuente de fuertes desavenencias en el plano político, enconando la situación.

19. Disponer de un protocolo de acogida de menores extranjeros no acompañados común para los tres territorios históricos de nuestra Comunidad

La localización y puesta a disposición de los menores extranjeros no acompañados en los recursos de protección de menores requiere la intervención de distintas administraciones públicas e instituciones, por lo que es necesario que se elabore un protocolo de actuación en donde consten las actuaciones que cada Administración debe realizar, y que se respeten los derechos de los menores y las previsiones existentes en la normativa de aplicación. Cada uno de los tres territorios ha elaborado un protocolo con diferente grado de seguimiento y de actualización. El Decreto 131/2008, regulador de los recursos de acogimiento residencial, prevé la realización de un protocolo común para toda la CAPV.

La normativa que afecta a las personas extranjeras cambia mucho, así como la organización de los recursos, la atención a los menores extranjeros o, incluso, la propia manera en la que llegan. Se abren y se cierran centros, hay cambios normativos y de gestión, hay un aumento o una disminución de ingresos... Lo que hace que sea necesaria una actualización constante de los protocolos, actualización, que no se hace con la celeridad que se requiere.

La elaboración de un protocolo único, con las variantes necesarias que requiera su aplicación en los distintos Territorios Históricos, debe servir para garantizar que se van a respetar los derechos de los menores o, al menos, para que queden claras las responsabilidades de

las distintas partes. Este protocolo debe recoger la complejidad y variedad de las actuaciones que se deben llevar a cabo, así como el establecimiento de las garantías necesarias en el cumplimiento de los derechos de los menores. Hay que recordar las distintas situaciones en las que se pueden encontrar los menores hasta la puesta a disposición del servicio de protección, como es su detención en un lugar adecuado (no olvidemos que se trata de una privación del derecho a la libertad) o la realización de pruebas médicas de determinación de edad. También es importante recordar el derecho que tienen a estar informados, a prestar o no su consentimiento, o el derecho a la defensa, que posteriormente, desarrollamos.

Algunas de estas actuaciones afectan a la Administración General del Estado, como son la gestión del Registro de Menores, o al Ministerio Fiscal, autoridad competente en la determinación de la edad. Aunque, como decíamos, muchas intervenciones afectan a distintas administraciones; así, las pruebas radiológicas se realizan en los servicios sanitarios y se valoran por personal facultativo adscrito al Instituto Vasco de Medicina Legal.

La homogenización de criterios en dicho Instituto, con protocolos únicos para los tres Territorios Históricos, la posibilidad de realización de las pruebas necesarias para que haya las mayores garantías (prueba radiológica de carpo, de mandíbula o, en su caso, de clavícula) compete, por tanto, al Gobierno Vasco (Instituto Vasco de Medicina Legal). También el que los informes tengan una redacción u otra. Es importante como es que el informe del médico forense exprese una horquilla, un margen, y no términos como "alrededor de," "o aproximadamente," porque cuando se trata de "aproximadamente 18 años" hay un margen de error que es incompatible con el interés superior del menor.

Es importante insistir en que las actuaciones que conlleva la determinación de la edad requieren especial atención por las importantes consecuencias que implica la consideración de un joven como mayor o como menor de edad, por lo que las pruebas y los derechos de los menores a ser informados, a consentir o no, y a conocer las consecuencias de su negativa a practicarlas, se deben garantizar.

No nos parece una práctica adecuada que se realicen estas pruebas en todos los casos en que se localiza un menor extranjero no acompañado. Estas pruebas consisten en una intervención corporal de carácter leve, que debe limitarse a los casos estrictamente necesarios, por lo que en los casos en los que es manifiestamente menor o se pueda acreditar por otros medios, como es la existencia de documentación, o bien si se ha realizado con anterioridad la determinación de su edad, no debería repetirse. Es, por tanto, importante que en el caso de que el pasaporte presente indicios de falsedad o de fraude, o bien los otros documentos que tenga el menor, se pongan en marcha otros mecanismos para comprobar la autenticidad de los datos, como es la comunicación con el Consulado del país o la petición de otra documentación debidamente legalizada.

También es importante que con antelación a la decisión de hacer las pruebas radiológicas se haya consultado el Registro de menores, por si existen datos que identifican al menor. La repetición de pruebas radiológicas sólo debe hacerse en el caso de que haya razones fundadas.

Por último, el protocolo debe tener en cuenta que se trata de un menor extranjero, por lo que difícilmente va a tener conocimiento de la o las lenguas oficiales. Habría que prever un servicio de interpretación adecuado, que pueda hacer su función teniendo en cuenta las circunstancias, esto es, que se adecue el lenguaje a la comprensión que tiene un menor según su edad y que tenga en cuenta las diferencias culturales.

20. Posibilitar el correcto ejercicio del derecho a la defensa jurídica

El derecho a la defensa de los menores ha sido reconocido en el ordenamiento jurídico, pero no se ha traducido en la puesta en marcha de las medidas que permitan su ejercicio. Esta necesidad es mayor en algunos casos, como cuando la Administración es la tutora o bien en el caso de los menores extranjeros no acompañados. La relación de estos menores con las instituciones de protección está dando lugar a conflictos de intereses que hacen necesaria la presencia de un abogado/a que vele de manera independiente y con carácter especializado por sus derechos y no solamente en los procesos judiciales, en los que cabe el nombramiento de un defensor judicial.

El principio de actuación que rige la actuación de la Administración es el interés superior de menor. Las instituciones de protección deben procurar la educación y el desarrollo del menor. El cumplimiento adecuado de estas funciones en interés superior del menor, seguramente, no haría tan necesaria la función de un/a asesor/a legal independiente. No obstante, se dan numerosos conflictos entre las decisiones de las instituciones de protección y los intereses de los menores. Estas decisiones afectan de un modo directo a la vida de los menores y a sus intereses personales, familiares y sociales, como son los retrasos en las solicitudes de autorización de residencia en los casos de los menores extranjeros, la decisión de trasladarlo a un centro residencial sin su consentimiento, la decisión de repatriarlo, la determinación de la edad... En definitiva, la existencia de conflictos de intereses entre las instituciones de protección y los menores en situación de desamparo hace necesaria, a nuestro juicio, la previsión de una asistencia jurídica independiente.

C) RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS EN RELACIÓN CON EL SISTEMA DE JUSTICIA JUVENIL

21. Mejorar el seguimiento y la continuidad de las intervenciones

Esta recomendación viene a ser una concreción de la número 7, aplicada aquí al sistema de justicia juvenil.

Pretende centrar la atención sobre determinados aspectos de la intervención con menores infractores que consideramos de especial importancia y manifiestamente mejorables, como son las posibilidades de emancipación, una vez cumplida la medida impuesta, o el trabajo con la familia del menor.

Se trata, por una parte, de que la vuelta del menor a su familia o la convivencia en ella se haga en mejores condiciones, y también de evitar la reincidencia y ayudar al entorno

familiar para que pueda cumplir adecuadamente con sus funciones básicas (piénsese, por ejemplo, en la importancia de intervenir con ella ante situaciones de violencia filio-parental, crecientes en los últimos años).

22. Aplicar en toda su extensión el marco normativo establecido por la Ley 3/2005 y el Decreto 80/2009

La Ley 3/2005, de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia, determina que, al igual que sucede con los centros de protección, los requisitos materiales, funcionales y de personal de los centros de justicia juvenil para el cumplimiento de medidas de internamiento se establezcan reglamentariamente (se hizo mediante Decreto 80/2009, de 21 de abril, sobre centros educativos de cumplimiento de medidas privativas de libertad).

Quisiéramos llamar la atención sobre algunos de los aspectos de la regulación, bien por su especial relevancia bien por el insuficiente nivel de aplicación observado:

- Los centros educativos de ejecución de medidas judiciales deben cumplir con la legalidad vigente en materia sanitaria, urbanística... Esta institución considera de especial importancia el cumplimiento de la normativa en materia de accesibilidad.
- Todos los centros deben disponer de programas y personal adecuado para la realización de las funciones de mediación entre el menor infractor y la víctima.
- En todos los centros debe procurarse la existencia de personal o medios para relacionarse con menores extranjeros en su idioma.
- Anualmente deben emitirse informes y memorias sobre el funcionamiento de cada uno de los centros.
- Debe existir, en al menos uno de los centros de la red, una unidad especial para la asistencia psicoterapéutica para menores con problemas de salud mental o problemas graves de drogodependencias (con personal especializado).
- Deben elaborarse materiales informativos de cada centro educativo para los menores y sus familias...

23. Establecer dependencias policiales y registro específico para menores

Es relativamente frecuente la intervención policial con adolescentes que hayan cometido algún delito, bien para su identificación o detención, bien para su traslado.

La Ley Orgánica 5/2000 de 12 de enero, de responsabilidad penal del menor, establece que los menores, mientras se encuentran en custodia policial, deben permanecer en dependencias adecuadas y separadas de las que se utilizan para la detención de personas adultas. Como viene recordando e insistiendo desde hace años la institución del Ararteko, de acuerdo con las visitas realizadas, las comisarías de nuestra Comunidad, en general no cuentan con lugares de detención específicos para menores, ni con el libro de registro de detenciones específico para menores que exige el Real Decreto que la desarrolla (1774/2004, de 30 de julio).

24. Mejorar la formación específica y el servicio de defensa ofrecido por el turno de oficio de abogados

Buena parte de las personas adolescentes y jóvenes que tienen problemas con la justicia son atendidos en su defensa por abogados o abogadas del turno de oficio, un servicio público de los Colegios de Abogados contratado y retribuido en última instancia por la Administración.

La intervención profesional con menores de edad exige, evidentemente, una cierta especialización en materia de responsabilidad penal de los menores, pero también tener en cuenta y actuar en consecuencia con una característica específica de este ámbito. Y es que, en la intervención judicial con menores, todas las actuaciones y medidas que se apliquen deben tener un carácter educativo, lo cual supone trabajar, potenciar –no negar o diluir– la responsabilización del menor sobre sus propios actos y sus consecuencias.

Mediante esta recomendación se pide a los Colegios de Abogados y al Departamento de Justicia que evalúe el servicio prestado, favorezca la formación específica de los-las profesionales del turno de oficio que trabajan con menores, y aborden y traten de evitar las posibles contradicciones que puedan darse entre el ejercicio de la defensa y la responsabilización de cada menor.

25. Potenciar la relación con los servicios de protección, incluidos los servicios de atención primaria

Durante los últimos años, la proporción de menores en cumplimiento de medidas judiciales que provenían de los sistemas de protección ha sido muy notable (en términos generales, ha supuesto en torno a un tercio del total de las medidas en medio abierto y hasta dos tercios de las medidas más restrictivas de la libertad: internamientos).

Este dato, en sí mismo, debe ser motivo de reflexión: ¿Cuáles son las razones de ello? Pero, además, refuerza la necesidad de cuidar las relaciones y la colaboración entre el sistema de justicia juvenil y los sistemas de protección, tanto los de carácter territorial (responsables de los centros de acogida de los que provienen muchos de los adolescentes con medidas judiciales y que deben intervenir, bien para su cumplimiento bien a la finalización del mismo), como los de carácter local (implicados directamente en el trabajo con las familias, en los programas de emancipación...).

26. Establecer una mejor colaboración con los servicios sanitarios

Dado el perfil y las necesidades de buena parte de los/las adolescentes en cumplimiento de medidas judiciales es importante lograr la mayor colaboración e implicación de los servicios sanitarios especializados, sobre todo en aspectos como la salud mental y los consumos problemáticos de drogas.

27. Evitar en lo posible y, en todo caso, controlar el uso de la medicación

Esta recomendación puede considerarse, en cierto modo, una concreción de la anterior y debe completarse con lo que proponemos en la Recomendación nº 45: “Garantizar el consentimiento informado de los menores”.

A juicio de esta institución, la utilización de medicamentos con menores institucionalizados debe estar sujeta a todo tipo de garantías: prescripción y control médico; constancia escrita de las tomas; acceso restringido a la zona donde se guardan los medicamentos; transmisión de la información necesaria entre educadores en los cambios de turno; información a los familiares o tutores de referencia... Este es uno de los aspectos en los que solemos fijarnos expresamente en nuestras visitas periódicas a los centros, y no siempre se observan las condiciones y garantías necesarias.

Por otra parte, el recurso a la medicación, en ocasiones, se debe a la carencia de otros recursos o programas alternativos, que deben ser potenciados: terapias alternativas, trabajo con el entorno familiar, etc.

D) RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS SOBRE EL SISTEMA EDUCATIVO

1. En relación con la respuesta a las necesidades educativas especiales y específicas

28. Evitar situaciones discriminatorias o que favorezcan la exclusión

La excesiva concentración del alumnado con necesidades educativas especiales y específicas en determinados centros supone un riesgo y una dificultad para el logro de un sistema escolar inclusivo y de una sociedad cohesionada.

Es responsabilidad de la Administración utilizar los medios de que dispone (como, por ejemplo, las normas de matriculación) para evitar todo tipo de situación que pueda resultar discriminatoria o poco equitativa. Y no tanto por razones pedagógicas –la experiencia muestra que algunos centros de estas características logran ofrecer una adecuada respuesta educativa a las necesidades de su alumnado– como por razones de carácter social: evitar la guetización o la estigmatización de determinados centros o sectores y favorecer la inclusión social.

Téngase en cuenta que la relación única, o casi única, con alumnado de la misma comunidad de procedencia o de otras en situación similar, limita las posibilidades de mantener relación con personas autóctonas, algo fundamental para avanzar en su inclusión social.

En este sentido, la institución del Ararteko insiste en la necesidad de adoptar medidas como las ya sugeridas en nuestra recomendación 3ª del [informe sobre necesidades educativas especiales](#): “Adoptar medidas que garanticen una distribución equilibrada del alumnado con necesidades educativas especiales y eviten los guetos escolares”.

29. Reforzar las políticas compensatorias y las medidas de discriminación positiva hacia aquellos centros con mayores dificultades

Se trata de una recomendación complementaria de la anterior. Con ella se trataba de evitar situaciones discriminatorias; con ésta, de compensar desigualdades.

Existen ya programas compensatorios o determinados recursos que se asignan en función de criterios compensatorios: refuerzos escolares, proyectos de intervención específicos, programas de acompañamiento escolar... Aquí se pide reforzar tales medidas y programas, extender su aplicación a todos los centros que atienden de manera especial a población desfavorecida o vulnerable, siempre y cuando tales recursos adicionales redunden en una mejora significativa de la respuesta a sus necesidades educativas.

30. Mejorar la detección y favorecer la intervención temprana en situaciones de especial necesidad

Esta recomendación tiene su aplicación, de forma especial, en el tramo de la educación desde los cero a los tres años. Un tramo en el que se ha producido un importante incremento de las posibilidades de escolarización durante los últimos años, pero donde no siempre se aplican los criterios de dar prioridad a las situaciones de desfavorecimiento del alumnado.

La mejora de la detección de este tipo de necesidades, por otra parte, exige desarrollar los mecanismos de coordinación del sistema educativo con otros agentes institucionales que intervienen en el ámbito sociosanitario (servicios pediátricos, servicios de urgencia, servicios sociales de base...).

31. Favorecer la colaboración con las familias y el mundo asociativo

Si la colaboración con las familias resulta esencial para la educación en cualquier tipo de situación, suele ser aún más necesaria en las situaciones de respuesta a las necesidades educativas especiales o específicas. Ello exige favorecer las medidas de conciliación, también desde los centros educativos (por ejemplo, en cuestión de horarios), así como fomentar la colaboración con las asociaciones de familiares.

32. Evaluación de los planes y los recursos

En la atención a las necesidades educativas especiales y específicas, como ha quedado reflejado en este informe, se han ido aprobando una serie de planes e incorporando al sistema una serie de recursos específicos (como nuevas figuras profesionales).

Lo que aquí se plantea –como concreción de la recomendación nº 6– es la necesidad de evaluar sistemáticamente dichos planes, los resultados obtenidos así como la eficiencia de los recursos puestos a disposición del sistema, para poder revisar y tomar, en consecuencia, las medidas que en cada caso parezcan más oportunas o adecuadas al logro de los objetivos perseguidos.

Debemos insistir también aquí en las características, ya señaladas, que deben tener tales evaluaciones: públicas, participativas, sistemáticas, dirigidas a la toma de decisiones...

33. Efectuar un seguimiento de los resultados escolares alcanzados con sectores especialmente vulnerables

Como se ha podido comprobar en anteriores capítulos de este mismo informe, esta institución, en los seguimientos efectuados, ha pretendido obtener datos e informaciones que permitiesen conocer hasta qué punto nuestro sistema educativo está logrando corregir o superar las diferencias de partida que, en muchos casos, afectan a la población escolar especialmente desfavorecida o en situaciones de especial vulnerabilidad.

Casi siempre, con poco éxito, por la resistencia de la Administración educativa a hacer este tipo de análisis o, al menos, a hacer públicos los resultados.

Es cierto que, según cómo se efectúen, existe el riesgo de estigmatizar aún más a colectivos o sectores ya vulnerables. Pero también es cierto que existen fórmulas eficaces para soslayar tales riesgos y obtener así una información absolutamente esencial para conocer la eficacia del sistema, de los diferentes recursos, y su capacidad real de compensar desigualdades. Ello permitiría desechar o corregir respuestas poco eficaces, por un lado, y destacar, apoyar y extender prácticas que aportan un gran valor añadido y logran mejores resultados comparativos.

34. Favorecer la diversidad también en los equipos de profesionales

Algunas de las recomendaciones anteriores buscan que los centros (todos los centros) sean fiel reflejo de la diversidad social, y atiendan en su justa medida a las situaciones de especial vulnerabilidad que, de hecho, se dan en su entorno.

Aquí se propone favorecer también la diversidad en los equipos de profesionales, lo cual exige adoptar o aplicar medidas de cara a la contratación, la colaboración o la integración en los equipos de personas con perfiles hasta ahora poco considerados: personas con alguna discapacidad, por ejemplo (tal y como lo prevé la Ley y ha sido objeto de varias recomendaciones de esta institución), o personas con conocimientos de otras lenguas y culturas, lo que supondría un paso más en la asunción de la multiculturalidad. En todo caso, habría que concretar los perfiles, definir las fórmulas de contratación y preservar los principios de igualdad, mérito y capacidad que deben presidir el acceso a los empleos públicos.

35. Establecer un plazo concreto para la supresión de todas las barreras arquitectónicas

El objetivo de lograr un sistema educativo totalmente inclusivo, como el que se pretende, exige, entre otras medidas, la supresión de todas las barreras que lo impiden.

Tal y como señala, en su artículo 9, el instrumento de ratificación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecho en Nueva York el 13 de diciembre de 2006:

“1. A fin de que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, los Estados Partes adoptarán medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales. Estas medidas, que incluirán la identificación y eliminación de obstáculos y barreras de acceso, se aplicarán, entre otras cosas a:

a) Los edificios, las vías públicas, el transporte y otras instalaciones exteriores e interiores como escuelas, viviendas, instalaciones médicas y lugares de trabajo; (...)”

Sin perder de vista esa perspectiva global, la existencia de otras barreras o las enormes posibilidades que ofrece la aplicación de nuevas tecnologías, aquí, de acuerdo con el seguimiento efectuado durante muchos años, queremos insistir en la necesidad y urgencia de suprimir las barreras arquitectónicas que aún existen en algunos centros y que dificultan la correcta integración tanto del alumnado como del profesorado u otro personal con determinadas discapacidades.

La existencia de un “mapa de accesibilidad” actualizado debe permitir planificar con precisión los recursos y actuaciones necesarias para lograr la total supresión de barreras.

2. En relación con la convivencia escolar

36. Impulsar la participación en la elaboración y aplicación de las normas de convivencia

En las comunidades educativas, la convivencia suele estar regulada mediante una serie de normas que afectan a todos sus miembros. La implicación de estos, sin embargo, no siempre es similar o equilibrada, dependiendo mucho de cuál sea su función o estatus en la organización escolar.

Desde la perspectiva adoptada en este informe y en aplicación del derecho a la participación de los menores en aquellos asuntos que les afectan, hay que insistir aquí en potenciar al máximo la participación del alumnado en todas las fases relacionadas con las normas de convivencia: en su elaboración; en su aprobación; en su aplicación; en su revisión...

37. Mejorar la colaboración con las familias del alumnado

Tanto las quejas recibidas en esta institución en relación con la convivencia en los centros (prácticamente todas, planteadas por padres o madres de alumnos), como las investigaciones e informes llevados a cabo, muestran un problema que consideramos clave: algunas familias

están en desacuerdo y mantienen una posición muy crítica con las actuaciones (o inhibiciones) del centro escolar o, más concretamente, del profesorado o de los equipos directivos.

La queja o malestar, cuando se manifiesta, se suele extender a muchas cuestiones: el grado de participación que se les permite en la toma de decisiones; el nivel de información que reciben; la variabilidad de criterios en la aplicación de las normas según los casos y las personas que intervienen; la posición defensiva que, en su opinión, adopta con frecuencia la dirección del centro; la intervención de otros agentes como la inspección...

Evidentemente, que las familias discrepen o critiquen la actuación de los profesionales respecto a sus hijos no significa que éstos se equivoquen y aquéllas acierten. No se trata de eso. Pero sí de reconocer la importancia de la familia en este y otros aspectos y, consecuentemente, favorecer al máximo su participación y colaboración en todo lo que concierne a sus hijos o hijas.

38. Reconocimiento y difusión de buenas prácticas

Gracias al desarrollo normativo y a la atención prioritaria concedida a la convivencia escolar durante los últimos años, hoy son muchas las actuaciones que han supuesto mejoras significativas en el clima de convivencia del centro y en las formas de afrontar o gestionar los conflictos.

Todos los centros educativos de nuestra Comunidad, obligatoriamente, disponen de una serie de normas o instrumentos (planes de convivencia; comisiones u órganos en los que se aprueban normas y se analizan conflictos; normas escritas...), pero no en todos los centros tales recursos son utilizados o son valorados del mismo modo.

Lo que aquí se propone es que se reconozcan y se difundan aquellas prácticas que, en materia de convivencia escolar, sean valoradas como especialmente útiles y exitosas (por los niveles de participación alcanzados; por su capacidad para prevenir y gestionar conflictos; por la formación y el desarrollo de competencias que supone para sus miembros; por su reflejo en la organización escolar; por la utilización de instrumentos valiosos y poco utilizados, como las tutorías individuales, la mediación entre iguales, los contratos, etc.)

39. Evitar la burocratización de los planes de convivencia y otros instrumentos generalizados

La extensión generalizada de determinados instrumentos, como los planes de convivencia, y su carácter obligatorio y reiterado, año tras año, conlleva un riesgo de burocratización que es preciso evitar en lo posible.

Así, lo importante no será controlar si existe en cada centro un documento escrito denominado "Plan de convivencia" –u otro cualquiera– sino averiguar y valorar hasta qué punto se trata de un instrumento real, aprobado democráticamente, aplicado sistemáticamente, revisado cada cierto tiempo, evaluado en sus resultados...

No se trata de garantizar la existencia de los documentos que la normativa exige; se trata de garantizar que tales instrumentos reúnen todas las condiciones necesarias, son utilizados de manera eficaz, y sirven realmente para mejorar la convivencia en el centro.

40. Efectuar un seguimiento sistemático de la aplicación del Decreto de derechos y deberes del alumnado

Durante muchos años esta institución insistió en la necesidad de disponer de un nuevo decreto de derechos y deberes del alumnado, que superase las limitaciones puestas de esta norma por el anterior decreto (en la participación, en la celeridad, en el carácter educativo de las sanciones...). La aprobación del Decreto 201/2008 quiso dar respuesta a tal situación.

Dada la importancia de las cuestiones en juego (derechos de las personas menores), la dispersión y diversidad propia del sistema educativo, y el grado de incidencia y aplicación de esta norma en la vida de los centros, parece necesario efectuar un seguimiento sistemático sobre su aplicación, que sirva para valorar su utilidad y adecuación, así como las garantías de los procedimientos.

41. Efectuar un seguimiento sistemático de la aplicación de los protocolos existentes

Al igual que en el caso del Decreto de derechos y deberes del alumnado, en los últimos años se han ido aprobando también una serie de guías, criterios o protocolos específicos sobre cómo afrontar determinadas situaciones: el maltrato entre iguales por abuso de poder o *bullying*; las agresiones del alumnado al profesorado; la utilización de nuevas tecnologías para el acoso entre iguales, o *ciberbullying*...

Para prevenir y orientar la intervención ante algunas de estas situaciones, incluso la propia institución del Ararteko ha difundido en los centros una serie de materiales y guías de actuación.

El seguimiento efectuado hasta ahora sobre la aplicación de los protocolos (resumido en el apartado 3.11 de este mismo informe) pone de manifiesto las limitaciones que presentan los datos disponibles, recogidos y aportados en este caso por la inspección de educación.

Parece necesario, pues, mejorar el seguimiento sobre la aplicación de estos protocolos, no sólo mediante la recogida sistemática de datos sobre los casos en que han sido aplicados, sino también mediante la valoración de su utilidad por parte de las personas que han intervenido en ellos, lo cual facilitaría su revisión.

En esta misma línea, como elemento de seguimiento y para conocer mejor la evolución de determinados fenómenos, como el *bullying*, resulta de enorme interés poder disponer de estudios y series de datos como los que viene aportando periódicamente el IVEI-ISEI (cfr. *El maltrato entre iguales en Euskadi*, 2005, 2008 y 2010).

3. En relación con la defensa y protección de la diversidad sexual y de los menores *lgtb*

42. Elaborar un Plan destinado a los centros escolares sobre la diversidad afectivo-sexual para garantizar la protección y los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes homosexuales, bisexuales o transexuales

Se constata la necesidad de habilitar políticas públicas que generen condiciones adecuadas para que los menores con orientación sexual o identidad de género distintas vean protegidos su dignidad y sus derechos fundamentales a la integridad física y moral, al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad y, en definitiva, a la igualdad de trato.

Para ello, es preciso abordar, en el marco de la educación en valores, todo lo relativo a la diversidad afectivo-sexual, con el doble objeto de visibilizar y sensibilizar acerca de la diversidad en este campo y de proteger la dignidad, el libre desarrollo de la personalidad, la integridad física y moral y la igualdad de los niños, niñas y adolescentes de orientación homosexual (lesbianas y gays) o bisexual, o de identidad transexual o transgénero.

Dicho plan debería tener su complemento en planes elaborados por cada centro específicamente dirigidos a concretar las actuaciones que habría que llevar a cabo en el ámbito de los derechos *lgtb*, o en su caso, incorporando dichas previsiones a otros planes de igualdad que pudieran elaborarse por los centros en relación con otras causas de discriminación (sexo, religión, procedencia, social, etc.).

43. Promover actuaciones concretas en el ámbito escolar para visibilizar y garantizar la diversidad afectivo-sexual y para erradicar la homofobia y difundir desde la infancia una cultura ciudadana de respeto y plena aceptación de la diversidad en la orientación sexual y en la identidad de género

Los planes referidos en la recomendación anterior deberían abordar la erradicación de la violencia verbal y física contra los menores *lgtb* (lesbianas, gays, transexuales y bisexuales), estableciendo protocolos de prevención e intervención eficaces en materia de *bullying* homofóbico o transfóbico.

Deberían, igualmente, programar charlas o actividades con participación de personas o asociaciones *lgtb* con el fin de fomentar el respeto a la diferencia y a la diversidad afectivo-sexual.

La Administración educativa debería también garantizar que hubiera en todas las escuelas cuentos y guías didácticas que reflejen la diversidad sexual y familiar, potenciando que en los horarios de tutorías se hiciese uso de los mismos de conformidad con lo dispuesto en el plan de igualdad. Por otra parte, es preciso hacer expresamente visible la diversidad en todos los materiales dirigidos a la Educación: la pluralidad de las orientaciones sexuales y de las identidades de género, las parejas del mismo sexo, así como las familias homoparentales.

Se hace necesario, para la viabilidad y efectividad de todo lo señalado, la formación de los profesores y profesoras y la edición de materiales que sirvan como guías didácticas.

44. Tutorías para los menores *lgtb*

Se considera conveniente que en cada centro escolar existan profesores o profesoras (que podrían ser los orientadores/as del centro, alguien que ejerza una tutoría específica, o los tutores y tutoras de referencia con la formación adecuada) que tengan el cometido de realizar funciones de tutoría dirigida a los niños, niñas y adolescentes del centro de orientación homosexual o bisexual o de identidad transgénero o transexual, con el fin de ayudarles y de detectar las necesidades y problemas que pudieran tener estos menores y, a partir de ahí, de coadyuvar en la activación o el impulso de todas aquellas iniciativas, herramientas de intervención o programas que sean precisos para dar cumplimiento a los objetivos definidos en las recomendaciones anteriores.

E) RECOMENDACIONES SOBRE EL SISTEMA SANITARIO

45. Garantizar el consentimiento informado de los menores

Las personas menores de edad deben estar informadas de las enfermedades que padecen en un lenguaje adecuado a su madurez y nivel de comprensión. Además, es necesario su consentimiento, cuando tienen dieciséis años, para la realización de intervenciones clínicas indispensables, en el caso de que no sean incapaces o no estén incapacitados (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). La normativa también prevé que debe oírse al menor si tiene doce años cumplidos.

Este derecho a ser informado y a participar en las decisiones que le incumben, como es la posibilidad de elegir entre distintos tratamientos médicos para hacer frente a un problema de salud, o sobre el buen uso de medicación, o la información y el derecho a poder elegir entre diversos tratamientos y terapias, debe garantizarse con los medios apropiados. Para ello es necesario que las audiencias que se hacen a los menores consten en su expediente y puedan ser cotejadas.

46. Prioridad a la atención infantil y a la prevención y detección tempranas

En varias ocasiones se ha insistido, en este informe, en la importancia de la prevención y la detección temprana, especialmente en las situaciones de especial vulnerabilidad que afectan a la infancia.

En este sentido, la atención a la población infantil tendría que tener la máxima prioridad dentro del sistema sanitario; una prioridad que se pondría de manifiesto, por ejemplo, en la especialización de los profesionales o en los recursos puestos a su disposición.

De cara a la prevención y detección temprana de situaciones de riesgo o especial vulnerabilidad, resulta necesario destacar aquí el papel central que tienen los/las pediatras y, en determinados casos, también los servicios de urgencia o las unidades ambulatorias u hospitalarias.

La existencia de protocolos de detección y actuación ante posibles situaciones de maltrato a menores puede ser un buen ejemplo de lo que decimos. Se trata de una información obtenida por los servicios sanitarios que, con las necesarias cautelas, puede ser de enorme interés para la adecuada intervención de otros sistemas (servicios sociales, servicios educativos, servicios policiales...).

47. Utilización de indicadores de salud como elementos de seguimiento

En el plano internacional se ha ido extendiendo la práctica de utilizar determinados indicadores de salud como instrumentos para “medir” el grado de aplicación del derecho a la salud de las personas menores y comparar, por ejemplo, la situación entre diferentes países o diferentes años. Indicadores relacionados, por ejemplo, con la esperanza de vida en el primer año, la obesidad, los abusos de drogas, los embarazos prematuros, etc.

Quien dispone o puede disponer de estos datos, en nuestro caso, es el sistema sanitario. Lo que se pide en esta recomendación es la utilización sistemática y pública de determinados indicadores, como una forma adecuada de seguimiento sobre el estado de salud de la población infantil.

48. Coordinación del sistema sanitario con otros sistemas y desarrollo del espacio socio-sanitario

A lo largo de este informe, tanto en el capítulo 3, centrado en determinadas situaciones de vulnerabilidad, como en el capítulo 4, donde se destacan problemas comunes, como en este mismo capítulo de recomendaciones, hemos venido insistiendo en la necesidad de mejorar la coordinación entre los diferentes sistemas que trabajan con la población infantil.

De acuerdo con las valoraciones recogidas durante estos años, si es difícil lograr la coordinación con un sistema, éste es, sin duda, el sistema sanitario, seguramente por muy diferentes razones.

De hecho, la institución del Ararteko presentó incluso un informe extraordinario sobre la necesidad de desarrollar el llamado espacio socio-sanitario. Tal necesidad se abordaba en aquel informe en términos generales; aquí queremos insistir en su importancia, en concreto, en lo que afecta a la infancia.

Todos los sistemas o servicios aquí analizados (el sistema de protección, el sistema de justicia juvenil, el sistema educativo...) coinciden al señalar que la colaboración que el sistema sanitario ofrece a su labor resulta absolutamente insuficiente y necesaria.

49. Mejorar la atención a la salud mental infanto-juvenil

La valoración de insuficiencia de la intervención sanitaria, señalada en el párrafo anterior, se hace especialmente notoria en lo que se refiere a la atención a la salud mental de los menores.

Aquí, se echa en falta, por ejemplo, la especialización de suficientes profesionales en psiquiatría infantil, la existencia de planes integrales de intervención no sólo con los menores sino también con sus familias, la falta de tiempo suficiente o de continuidad de las intervenciones, la utilización de terapias alternativas a la medicación, una mayor implicación de los servicios de salud mental en los centros de protección y de internamiento de adolescentes con graves problemas...

F) RECOMENDACIÓN FINAL SOBRE LAS NECESIDADES DE SEGUIMIENTO

50. Analizar periódicamente las diferentes situaciones de vulnerabilidad y su evolución

Las situaciones de especial vulnerabilidad, como es natural, varían continuamente, para bien o para mal. Conocer su evolución resulta necesario, aunque no suficiente, para poder incidir sobre la realidad con mayor acierto y conocimiento de causa.

La institución del Ararteko, de acuerdo con sus funciones y sus propios medios, ha efectuado durante años un seguimiento de determinadas situaciones, con las posibilidades y limitaciones que han podido quedar de manifiesto en este mismo informe. Posibilidades y limitaciones que vienen dadas por la cantidad de situaciones de vulnerabilidad realmente abordadas (no todas) y por los propios instrumentos utilizados: visitas a los recursos; expedientes de oficio; quejas; investigaciones monográficas... La intención del Ararteko es seguir utilizando las vías disponibles y continuar con el seguimiento, en la medida de sus posibilidades. También la de abordar otros factores de vulnerabilidad, como la pobreza o la enfermedad, poco trabajados hasta el momento. Pero queremos insistir aquí en la necesidad de que tales seguimientos sean asumidos de forma especial por las propias administraciones competentes.

En este sentido, nos parece especialmente acertada la realización de estudios periódicos, con similares objetivos, criterios y metodología, lo que permite disponer de series de datos comparables entre sí y poder ajustar a ellos las decisiones. Esta forma de actuar –que ya se aplica en algunos de los temas aquí abordados, como es el caso del maltrato entre iguales en el ámbito escolar–, tendría que extenderse a todas las situaciones de especial vulnerabilidad.

Otra cosa bien diferente sería la obtención de una visión más global de los problemas, que tomase en consideración cada una de las situaciones investigadas, pero analizándolas de manera interrelacionada y desde una perspectiva más general.

FUENTES DE INFORMACIÓN

(Fuentes escritas utilizadas y/o citadas en este informe)²⁶

²⁶ En esta relación de fuentes se ha seguido un criterio muy restrictivo. Sólo se incluyen las fuentes escritas utilizadas y/o citadas en el propio Informe, y se han excluido todas las referencias normativas (convenciones, leyes, decretos...) aunque aparezcan citadas en el texto.

6.0. FUENTES GENERALES

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Datos de Demografía y Población. www.ine.es.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, POLÍTICA SOCIAL Y DEPORTE. III y IV Informe de aplicación de la Convención sobre los derechos del niño en España. 2008.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, POLÍTICA SOCIAL Y DEPORTE. Plan nacional de Inclusión Social del Reino de España 2008-2010.

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES, OBSERVATORIO DE LA INFANCIA. II Plan de Acción contra la Explotación Sexual de la Infancia y la Adolescencia 2006-2009.

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES, OBSERVATORIO DE LA INFANCIA. Plan estratégico nacional de infancia y adolescencia 2006-2009. Madrid, 2007.

NACIONES UNIDAS. Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño a España, 2010, (crc/c/esp/co/3-4).

PLATAFORMA DE ORGANIZACIONES DE INFANCIA (POI). Informe complementario al segundo informe presentado por España al Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas sobre la aplicación de la Convención sobre derechos del niño. 2001.

PLATAFORMA DE ORGANIZACIONES DE INFANCIA (POI). Informe complementario al III y IV informe de aplicación de la Convención sobre los derechos del niño en España. 2010.

UNICEF. *Propuesta de un sistema de indicadores sobre bienestar infantil en España*. 2010.

6.1. MENORES EN SITUACIÓN DE RIESGO O DESAMPARO

6.1.1. ARARTEKO

A. Informes

EUSKADI, ARARTEKO. *Atención a la infancia y la adolescencia en situación de desprotección*. Vitoria- Gasteiz, 1997. Disponible en www.ararteko.net.

EUSKADI, ARARTEKO. *Informe al Parlamento Vasco*. Años 1999 al 2009. Disponible en www.ararteko.net.

B. Expedientes

Numerosos expedientes de seguimiento. Especialmente, de los últimos años:

- Expedientes 30/2009/09O, 34/2007/09O, 28/2007/09O, de petición de datos al Departamento de Política Social y Servicios Sociales de la Diputación Foral de Álava.

- Expedientes 32/2009/09O, 35/2007/09O, 29/2007/09O, de petición de datos al Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia.
- Expedientes 29/2009/09O, 36/2007/09O, 30/2007/09O, de petición de datos al Departamento de Política Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa.

6.1.2. OTRAS FUENTES

DEFENSOR DEL PUEBLO. *Informe sobre centros de protección de menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social*. 2009.

DIPUTACIONES FORALES. Planes plurianuales de infancia y memorias de diferentes años.

EUSKADI, DEPARTAMENTO DE EMPLEO Y ASUNTOS SOCIALES. Instrumento para la valoración de la gravedad de las situaciones de riesgo y desamparo en los servicios sociales municipales y territoriales de atención y protección a la infancia y adolescencia en la Comunidad Autónoma Vasca. Marzo 2009. (Documento sin publicar)

EUSKADI, DEPARTAMENTO DE VIVIENDA Y ASUNTOS SOCIALES. *El acogimiento familiar, una opción normalizadora e integradora*. Boletín documental sobre Servicios Sociales e Intervención Social. Marzo 2007.

VITORIA-GASTEIZ. *Estudio-diagnóstico de la situación de la infancia y adolescencia en Vitoria-Gasteiz*. 2006.

VITORIA-GASTEIZ. *Plan local de infancia y adolescencia del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz PLINA*. Colección Temas Municipales. 2009.

6.2. MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS

6.2.1. ARARTEKO

A. Informes y publicaciones

EUSKADI, ARARTEKO. *Situación de los menores extranjeros no acompañados en la CAPV*. Vitoria-Gasteiz, 2005. Disponible en www.ararteko.net.

EUSKADI, ARARTEKO. GOZALO, A., JIMÉNEZ, E. y VOZMEDIANO, L. *¿Menores o extranjeros? Análisis de las políticas de intervención sobre menores extranjeros no acompañados*. Vitoria-Gasteiz, 2010. Disponible en www.ararteko.net.

EUSKADI, ARARTEKO. *Informes al Parlamento Vasco*. Años 1998 al 2009. Disponibles en www.ararteko.net.

B. Expedientes

Numerosos expedientes de seguimiento. Especialmente, de los últimos años:

- Del año 2007: expedientes 25/2007/09O, 26/2007/09O, 27/2007/09O.
- Del año 2008: expedientes 231/2008/09O, 276/2008/09O, 277/2008/09O, 278/2008/09O.
- Del año 2009: expedientes 23/2009/09O, 27/2009/09O, 28/2009/09O.

Numerosos expedientes de oficio (pruebas de determinación de la edad, traslados de menores entre Comunidades, incumplimientos en la asunción de tutela, consumo de disolvente por parte de menores extranjeros no acompañados...).

6.2.2. OTRAS FUENTES

A. Bibliografía

BIZKAIA, DIPUTACIÓN FORAL, DEPARTAMENTO DE ACCIÓN SOCIAL. *Cuadernos sobre servicios sociales especializados e inserción social*. Mundutik Mundura. Bilbao, 2007.

EUSKADI, DEPARTAMENTO DE EMPLEO Y ASUNTOS SOCIALES. *Drogodependencia en menores extranjeros no acompañados (MENA): su derecho a una educación y salud de calidad*. Vitoria-Gasteiz, 2009.

EUSKADI, DEPARTAMENTO DE EMPLEO Y ASUNTOS SOCIALES. *Sueños de bolsillo. Menores inmigrantes no acompañados en el País Vasco*. Vitoria-Gasteiz, 2009.

SAVE THE CHILDREN. Menores no acompañados. *Informe sobre la situación de los menores no acompañados en España*. (2002-2003).

SAVE THE CHILDREN; ACNUR. *Programa de Menores no acompañados en Europa. Declaración de buenas prácticas*. Tercera edición, 2004.

SAVE THE CHILDREN; ACNUR; UNICEF. *Declaración de buenas prácticas*. 2009.

UNICEF; CONSEJO GENERAL DE LA ABOGACÍA ESPAÑOLA; BANESTO. *Ni ilegales ni invisibles. Realidad jurídica y social de los menores extranjeros en España*. Informe 2009.

UNIÓN EUROPEA. Resolución de 19 de julio de 1997 (Resolución 97/C/221/03).

B. Otros documentos

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS. Grupos e individuos específicos: trabajadores migrantes. Informe presentado por la Relatora especial, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, de conformidad con la resolución 2003/46 de la Comisión de Derechos Humanos. 14 de enero de 2004.

CONSEJO GENERAL DE LA ABOGACÍA ESPAÑOLA. Circular 4/2007. *Propuesta de recomendación sobre asistencia jurídica a menores no acompañados.*

Declaración de las Defensorías del Pueblo sobre las responsabilidades de las administraciones públicas respecto a los menores no acompañados. Octubre 2006.

DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA. *Dictamen del Comité de las Regiones sobre el tema "la situación de los menores no acompañados en el proceso migratorio: el papel y las sugerencias de los entes locales y regionales"*. 2007.

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO. Circular 2/2006. *Conclusiones sobre menores extranjeros no acompañados.*

HEMEN. *Gazteak hemen*. Bilbao, 2009.

INSTITUTO VASCO DE MEDICINA LEGAL. Subdirección de Gipuzkoa. Actuación en determinación de la edad de menores extranjeros no acompañados a lo largo de 2009 en el servicio de clínica forense.

MIGRINTER. Coloquio Internacional. *La migración de menores no acompañados en Europa*. Poitiers, 2007.

Protocolos de actuación en relación a menores extranjeros no acompañados (de diferentes años y territorios).

6.3. MENORES INFRACTORES

6.3.1. ARARTEKO

A. Informes

EUSKADI, ARARTEKO. *Intervención con menores infractores*. Vitoria-Gasteiz, 1998. Disponible en www.ararteko.net.

EUSKADI, ARARTEKO. *Responsabilidad penal de los menores: una respuesta desde los derechos humanos*. Vitoria-Gasteiz, 2001. Disponible en www.ararteko.net.

EUSKADI, ARARTEKO. *Informes al Parlamento Vasco*. Años 1999 al 2009. Disponibles en www.ararteko.net.

B. Expedientes

Numerosos expedientes de seguimiento. Especialmente, de los últimos años: expedientes 42/2005/09O, 53/2006/09O, 24/2007/09O, 279/2008/09O y 24/2009/09O.

6.3.2. OTRAS FUENTES

A. Bibliografía

IBABE, Izaskun; JAUREGIZAR, Joana; DÍAZ, Óscar. *Violencia filio-parental: conductas violentas de jóvenes hacia sus padres*. Vitoria-Gasteiz, 2007. Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco.

SAN JUAN, César; OCÁRIZ, Estefanía. *Evaluación de la intervención educativa y análisis de las reincidencias en la Justicia de Menores en la CAPV*. Vitoria-Gasteiz, 2009. Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco.

B. Otros documentos

EUROPA, COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO. Dictamen sobre *La prevención de la delincuencia juvenil, los modos de tratamiento de la delincuencia juvenil y el papel de la justicia del menor en la Unión Europea*. Diario Oficial de la Unión Europea, 2006/C 110/13. Bruselas, 2006.

EUSKADI, DEPARTAMENTO DE JUSTICIA, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL. *III Plan de Justicia Juvenil en la Comunidad Autónoma 2008-2012*.

EUSKADI, DEPARTAMENTO DE JUSTICIA, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL. *Memoria del Servicio de Justicia Juvenil del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco. Análisis de la ejecución en la CAPV durante el año 2006 de las medidas impuestas por los Juzgados de Menores*. Vitoria-Gasteiz, 2007.

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO. Memorias.

OBSERVATORIO INTERNACIONAL DE JUSTICIA JUVENIL. *Documento final de la Jornada de trabajo, reflexión y análisis sobre el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores*. Murcia, 2005.

6.4. ALUMNADO CON NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES

6.4.1. ARARTEKO

A. Informes

EUSKADI, ARARTEKO. *La respuesta a las necesidades educativas especiales en la CAPV*. Vitoria-Gasteiz, 2001. Disponible en www.ararteko.net.

EUSKADI, ARARTEKO. *La integración laboral de las personas con discapacidad en la CAPV*. Vitoria-Gasteiz, 2003. Disponible en www.ararteko.net.

EUSKADI, ARARTEKO. *Informes al Parlamento Vasco*. Vitoria-Gasteiz, años 2002 al 2009. Disponibles en www.ararteko.net.

B. Expedientes

Numerosos expedientes de seguimiento. Especialmente, de los últimos años: expedientes 56/2006/09O, 281/2008/09O, 31/2009/09O, 39/2009/09O.

6.4.2. OTRAS FUENTES

EUSKADI, DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN, UNIVERSIDADES E INVESTIGACIÓN. *Plan extraordinario de mejora de infraestructuras de los centros de enseñanza pública 2008-2010*.

EUSKADI, DEPARTAMENTO DE JUSTICIA, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL. *Plan para la incorporación de personas con discapacidad al mercado laboral ordinario de la CAPV (2004-2006)*.

NACIONES UNIDAS. Instrumento de Ratificación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. 2006.

PARLAMENTO EUROPEO. *Declaración sobre la discriminación y la exclusión social de los niños con disfunciones*. 2007.

6.5. ALUMNADO SOCIALMENTE DESFAVORECIDO

6.5.1. ARARTEKO

A. Informes

EUSKADI, ARARTEKO. *La respuesta a las necesidades educativas especiales en la CAPV*. Vitoria-Gasteiz, 2001. Disponible en www.ararteko.net.

EUSKADI, ARARTEKO. *Informes al Parlamento Vasco*. Vitoria-Gasteiz, años 2002 al 2009. Disponibles en www.ararteko.net.

B. Expedientes

Numerosos expedientes de seguimiento. Del último año: expediente 38/2009/09O.

6.6. ALUMNADO GITANO

6.6.1. ARARTEKO

A. Informes

EUSKADI, ARARTEKO. *La respuesta a las necesidades educativas especiales en la CAPV*. Vitoria-Gasteiz, 2001. Disponible en www.ararteko.net.

EUSKADI, ARARTEKO. *Informes al Parlamento Vasco*. Vitoria-Gasteiz, años 2003 al 2009. Disponibles en www.ararteko.net.

B. Expedientes

Numerosos expedientes de seguimiento. Especialmente, de los últimos años: expedientes 272/2008/090, 37/2009/090.

6.6.2. OTRAS FUENTES

DIARIO OFICIAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico.

EUSKADI, DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN. Últimas Órdenes y Resoluciones del Departamento de Educación de concesión de ayudas a Entidades sin ánimo de lucro para actividades educativas dirigidas al alumnado gitano en el ámbito escolar...

EUSKADI, DEPARTAMENTO DE VIVIENDA Y ASUNTOS SOCIALES. *Plan vasco para la promoción integral y participación social del pueblo gitano*. Vitoria-Gasteiz, 2005.

EUSKADI, DEPARTAMENTO DE EMPLEO Y ASUNTOS SOCIALES. *II Plan vasco para la promoción integral y participación social del pueblo gitano*. Vitoria-Gasteiz, 2009.

EUSKADI, UNIVERSIDAD PÚBLICA DEL PAÍS VASCO, Grupo de estudios para la cohesión social. *Gitanos e inmigrantes vascos en su ciclo de vida adolescente. Hacia un plan socio-educativo en el entorno*. 2006. Bilbao, 2006.

EUSKADI, UNIVERSIDAD PÚBLICA DEL PAÍS VASCO, Grupo de estudios para la cohesión social. *Gitanos e inmigrantes vascos en su ciclo de vida adolescente. Un diagnóstico de sentido*. Bilbao, 2006.

FUNDACIÓN SECRETARIADO GENERAL GITANO. *Evaluación de la Normalización Educativa del Alumnado Gitano en Educación Primaria*. Madrid, 2002.

FUNDACIÓN SECRETARIADO GENERAL GITANO. *Hacia la equidad en salud. Disminuir las desigualdades en una generación en la comunidad gitana*. Madrid, 2009.

FUNDACIÓN SECRETARIADO GENERAL GITANO. *Población gitana y empleo. Un estudio comparado*. 2005.

IKUSBIDE. *La situación del Pueblo Gitano en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Informe diagnóstico*. Noviembre, 2006. Sin publicar.

KALE DOR KAYIKO. *El pueblo gitano en los materiales curriculares*.

VARIOS AUTORES. Borrador de informe de evaluación presentado al Pleno del Consejo para la Promoción Integral y Participación Social del Pueblo Gitano. Presentado el 19 de junio de 2008.

VARIOS AUTORES. *Documento Base para la elaboración de un programa de mejora de la escolarización del alumnado gitano en la CAPV* (en su versión IX). 2008.

6.7. ALUMNADO DE FAMILIAS TEMPORERAS

6.7.1. ARARTEKO

A. Informes

EUSKADI, ARARTEKO. *Situación de la población temporera en Álava*. Vitoria-Gasteiz, 2002. Disponible en www.ararteko.net.

EUSKADI, ARARTEKO. *Informes al Parlamento Vasco*. Vitoria-Gasteiz, años 1995 al 2009. Disponibles en www.ararteko.net.

B. Expedientes

Numerosos expedientes de seguimiento. Especialmente, de los últimos años: expedientes 275/2008/09O, 25/2009/09O.

6.7.2. OTRAS FUENTES

ÁLAVA, DIPUTACIÓN FORAL, INSTITUTO FORAL DE BIENESTAR SOCIAL. Memoria descriptiva 2005. *Programa de temporerismo agrícola*.

ÁLAVA, DIPUTACIÓN FORAL, INSTITUTO FORAL DE BIENESTAR SOCIAL. Memoria descriptiva 2007. *Programa de temporerismo agrícola*.

ÁLAVA, DIPUTACIÓN FORAL, INSTITUTO FORAL DE BIENESTAR SOCIAL. Memoria descriptiva 2009. *Programa de temporismo agrícola*.

EUSKADI, DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN. *Plan integral de atención al trabajo temporero (2004-2007)*.

EUSKADI, DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN. *II Plan integral de atención al trabajo temporero (2008-2010)*.

6.8. ALUMNADO INMIGRANTE

6.8.1. ARARTEKO

A. Informes y publicaciones

EUSKADI, ARARTEKO. SEPTIÉN, J.M. *Una escuela sin fronteras. La enseñanza del alumnado inmigrante en Álava*. Vitoria-Gasteiz, 2006. Disponible en www.ararteko.net.

EUSKADI, ARARTEKO. *Informes al Parlamento Vasco*. Vitoria-Gasteiz, años 2003 al 2009. Disponibles en www.ararteko.net.

B. Expedientes

Numerosos expedientes de seguimiento. Especialmente, de los últimos años: expedientes 273/2008/09O, 40/2009/09O.

6.8.2. OTRAS FUENTES

COMISIÓN EUROPEA. Dirección General de Justicia, Libertad y Seguridad. *Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales*. Tercera edición. Abril 2010.

DEFENSORES. Revista Derechos Ciudadanos. Nº 0. *Inmigración*. 2005.

EUSKADI, DEPARTAMENTO DE VIVIENDA Y ASUNTOS SOCIALES. *II Plan vasco de inmigración 2007-2009*.

SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA. *La segregació escolar a Catalunya*. Informe extraordinario. Mayo 2007.

6.9. SALUD MENTAL INFANTO JUVENIL

6.9.1. ARARTEKO

A. Informes

EUSKADI, ARARTEKO. *Atención comunitaria de la enfermedad mental*. Vitoria-Gasteiz, 2000. Disponible en www.ararteko.net.

EUSKADI, ARARTEKO. *Informes al Parlamento Vasco*. Vitoria-Gasteiz, años 2002 al 2009. Disponibles en www.ararteko.net.

B. Expedientes

Numerosos expedientes de seguimiento. Especialmente, de los últimos años: expedientes 39/2007/09O, 44/2007/09O, 45/2007/09O, 280/2008/09O, 336/2008/09O, 41/2009/09O, 42/2009/09O.

6.9.2. OTRAS FUENTES

DEFENSOR DEL PUEBLO. *Informe sobre centros de protección de menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social*. 2009.

EUSKADI, DEPARTAMENTO DE SANIDAD. Asistencia Psiquiátrica y Salud Mental. Plan estratégico 2004/2008.

EUSKADI, DEPARTAMENTO DE SANIDAD Y CONSUMO. *Abordaje integrado intra y extrahospitalario de los trastornos de conducta en la adolescencia*. Vitoria-Gasteiz, 2010.

EUSKADI, DEPARTAMENTO DE SANIDAD Y CONSUMO. *Estrategia en salud mental de la CAPV. Consejo asesor de salud mental de Euskadi*. Vitoria-Gasteiz, 2010.

6.10. MENORES CON CONSUMOS PROBLEMÁTICOS DE DROGAS

6.10.1. ARARTEKO

A. Informes

EUSKADI, ARARTEKO. *El papel de las instituciones vascas respecto a los consumos de drogas de la adolescencia*. Vitoria-Gasteiz, 2010. Disponible en www.ararteko.net.

6.10.2. OTRAS FUENTES

BIZKAIA, DIPUTACIÓN FORAL, DEPARTAMENTO DE ACCIÓN SOCIAL. Liza: Intervención social especializada con personas drogodependientes en *Cuadernos sobre servicios sociales especializados e inserción social*. Bilbao, 2007.

ELZO, J. y OTROS/AS. *Drogas y Escuela VII*. Instituto Deusto de Drogodependencias. Universidad de Deusto. Bilbao, 2008.

ELZO, J. (dir.), LAESPADA, M.T., PALLARÉS, J. *Más allá del botellón: análisis socioantropológico del consumo de alcohol en los adolescentes y jóvenes*. Agencia antidroga. Comunidad de Madrid. Consejería de Sanidad. Madrid, 2003.

FUNDACIÓN GIZAKIA. Memorias 2008 y 2009.

MARKEZ, I., PASTOR, F. *Drogodependencia en menores extranjeros no acompañados (MENA): su derecho a una educación y salud de calidad*. Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz, 2009.

NORBERA. Programa de apoyo a adolescentes. *Memoria 2007*.

6.11. ACOSO ESCOLAR

6.11.1. ARARTEKO

A. Informes y publicaciones

EUSKADI, ARARTEKO. *Convivencia y conflictos en los centros educativos*. Vitoria-Gasteiz, 2006. Disponible en www.ararteko.net.

EUSKADI, ARARTEKO. *La convivencia y los conflictos en el ámbito escolar*. Vitoria-Gasteiz, 2008. Disponible en www.ararteko.net.

EUSKADI, ARARTEKO. *Adolescentes y jóvenes lesbianas, gays, transexuales y bisexuales: dificultades y rechazos en su desarrollo personal, en sus relaciones y en su socialización*. Vitoria-Gasteiz, 2008. Disponible en www.ararteko.net.

EUSKADI, ARARTEKO. *Informes al Parlamento Vasco*. Vitoria-Gasteiz, años 2007 al 2009. Disponibles en www.ararteko.net.

B. Expedientes

Numerosos expedientes de seguimiento. Especialmente, de los últimos años: expedientes 274/2008/09O, 26/2009/09O.

6.11.2. OTRAS FUENTES

BARRIO, C. del, MARTÍN, E., ALMEIDA, A. y BARRIOS, A. Del maltrato y otros conceptos relacionados con la agresión entre escolares, y su estudio psicológico. *Infancia y Aprendizaje*, 26 (1), 9-24. 2003.

DEFENSOR DEL PUEBLO. Informe sobre *Violencia escolar: el maltrato entre iguales en la Educación Secundaria Obligatoria*. Madrid, 2000.

DEFENSOR DEL PUEBLO. Informe sobre *Violencia escolar: el maltrato entre iguales en la Educación Secundaria Obligatoria 1999-2006*. Madrid, 2007.

EUSKADI, DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN, UNIVERSIDADES E INVESTIGACIÓN. *Guía de actuación en los centros educativos ante el maltrato entre iguales*. Vitoria-Gasteiz, 2007.

EUSKADI, DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN, UNIVERSIDADES E INVESTIGACIÓN. *Guía de actuación en casos de agresión al personal de los centros educativos públicos*. Vitoria-Gasteiz, 2007.

EUSKADI, DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN, UNIVERSIDADES E INVESTIGACIÓN, IVEI-ISEI. *El maltrato entre iguales: "Bullying" en Euskadi*. Vitoria-Gasteiz, 2005.

EUSKADI, DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN, UNIVERSIDADES E INVESTIGACIÓN, IVEI-ISEI. *El maltrato entre iguales en Euskadi*. Vitoria-Gasteiz, 2008.

EUSKADI, DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN, UNIVERSIDADES E INVESTIGACIÓN, IVEI-ISEI. *El maltrato entre iguales en Euskadi*. Vitoria-Gasteiz, 2010.

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO. Instrucción 10/2005, sobre el tratamiento del acoso escolar desde el sistema de justicia juvenil.

PANTALLAS AMIGAS. Material didáctico para la prevención del acoso por medio de las nuevas tecnologías. *Cyberbullying*. 2007.

SESIÓN PLENARIA JUVENIL EN EL PARLAMENTO VASCO. *Declaración: Vivir y convivir en los centros educativos: bienestar en la comunidad*. 2006.

VALLE, A. I. del y USATEGUI, E. Escuela y Valores. *La escuela sola. Voces del profesorado*. Vitoria-Gasteiz, 2007.

6.12. MENORES DE ORIENTACIÓN HOMOSEXUAL (LESBIANAS Y GAYS), BISEXUAL Y DE IDENTIDAD TRANSGÉNERO O TRANSEXUAL

6.12.1. ARARTEKO (informes y publicaciones)

EUSKADI, ARARTEKO. *La transmisión de valores a menores*. Vitoria-Gasteiz, 2009. Disponible en www.ararteko.net.

EUSKADI, ARARTEKO. *Adolescentes y jóvenes lesbianas, gays, transexuales y bisexuales: dificultades y rechazos en su desarrollo personal, en sus relaciones y en su socialización*. Vitoria-Gasteiz, 2008. Disponible en www.ararteko.net.

6.12.2. OTRAS FUENTES

ALONSO ELIZO, J., BRUGOS SALAS, V. y OTROS. *Homosexualidad y lesbianismo en el aula. El respeto a la diferencia por orientación sexual*. Editorial Xente Gai Astur. Xega, 2004.

COMISIÓN DE EDUCACIÓN DE COGAM, VVAA. "Homofobia en el sistema educativo" 2005.

COMISIÓN DE EDUCACIÓN DE COGAM. Ed. y coord. Jesús Generelo, José Ignacio Pichardo, Guillém Galofré. Col. Departamento de Antropología Social de la Universidad Autónoma de Madrid. *Adolescencia y sexualidades minoritarias: voces desde la exclusión*. 2006.

PÉREZ SANCHO, B. *Homosexualidad: secreto de familia*. Editorial Egales. Madrid, 2005.

RIESENFELD, R. *Papá, mamá, soy gay*. Editorial Grijalbo. 2000.

SORIANO RUBIO, S. *Cómo se vive la homosexualidad y el lesbianismo*. Amarú Ediciones. Colección Estudios de Sexología. Salamanca, 1999.

