

ararteko

Herriaren Defendatzailea · Defensoría del Pueblo

Informe anual al Parlamento Vasco 2018

Informe de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia



www.ararteko.eus



INFORMES ANUALES

Informe anual al Parlamento Vasco 2018

Informe de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia



Vitoria-Gasteiz 2019

Esta obra está bajo una [licencia Creative Commons Reconocimiento 4.0 Internacional \(CC BY 4.0\)](#)



Un **registro bibliográfico** de esta obra puede consultarse en el [catálogo de la biblioteca del Ararteko](#)

Formatos y ediciones:

También en papel

Edición en euskera: [Eusko Legebiltzarrarentzako urteko txostena 2018. Haur eta Nerabeentzako Bulegoaren txostena](#)

Edición divulgativa: [Resumen del Informe anual al Parlamento Vasco 2018](#)

Para acceder a las publicaciones del Ararteko:

- en la [web](#)
- mediante solicitud por [correo electrónico](#)
- presencialmente en cualquiera de las tres oficinas, por escrito (Prado 9, 01005 Vitoria-Gasteiz) o por teléfono (945 13 51 18)

ARARTEKO

Diseño, maquetación e impresión: Eps-Comalpa-Irudi, UTE

ISSN-e 2255-4947



Índice

PRESENTACIÓN	11
---------------------------	----

CAPÍTULO I.

Contexto normativo	15
---------------------------------	----

CAPÍTULO II.

¿Vulneración de derechos? Quejas, consultas y actuaciones de iniciativa propia	23
--	----

1. Expedientes de queja de o relativos a niños, niñas y adolescentes: un acercamiento cuantitativo	23
2. Derechos comprometidos	24
2.1. Derecho a un nivel de vida adecuado para su desarrollo	24
2.2. Derecho a la educación	27
2.3. Derecho a ser protegido frente al abandono, el maltrato o la violencia	32
2.4. Derecho a una familia protectora	41
2.5. Derecho a la salud	46
2.6. Derechos de las personas menores infractoras	47
2.7. Derecho al juego, el descanso y las actividades artísticas y deportivas	49
2.8. Derecho a la no discriminación	50

CAPÍTULO III.

Derecho a ser escuchado y a que su opinión sea tenida en cuenta: el Consejo de la Infancia y la Adolescencia del Ararteko	57
--	----

CAPÍTULO IV.

Promoción de los derechos de la infancia: relaciones con la sociedad y colaboración institucional	61
--	----

1. Red Europea de Defensorías de Infancia (ENOC)	61
2. Relación con otras defensorías del Estado	62
3. Colaboración con agentes sociales	62
4. Colaboración con organismos y recursos institucionales	63
5. Participación en actos	63
6. Conmemoración de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño	64

CAPÍTULO V.

Valoración del estado de los derechos de los niños, niñas y adolescentes	69
---	----

PRESENTACIÓN

El documento que a continuación se presenta recoge los elementos más significativos de la actividad desarrollada en el año 2018 por la Oficina para la Infancia y la Adolescencia del Ararteko. Recordamos un año más su formato de Informe anexo, esto es, un documento que, siendo parte de un todo integrado como es el informe anual del Ararteko 2018 al Parlamento Vasco, es susceptible de ser leído de manera independiente. Refleja así la realidad organizativa y funcional de la institución en lo concerniente a este colectivo especialmente vulnerable: formando parte indisoluble de la actividad de la institución del Ararteko, la preocupación, el interés y las actuaciones que garanticen el cumplimiento de sus derechos son realizadas desde una visión transversal que prioriza el interés superior del niño y la niña cualquiera que sea el ámbito o la esfera de la vida afectada. En línea con lo expuesto, a lo largo del texto se citan o se hacen llamadas a contenidos y apartados del informe general, de igual manera que en este se remite al Informe de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia cuando, bien en un sitio o en otro, se entra en consideraciones particulares, de mayor calado o detalle.

La información se estructura en cinco capítulos y un sexto de anexos y normativa sectorial. El primero marca el contex-

to normativo sobre derechos de los niños, niñas y adolescentes en el que se desarrolla la actividad de la oficina.

El capítulo II, el más extenso de todos ellos, expone las principales problemáticas observadas desde la actividad propia de la institución del Ararteko, agrupadas en torno a los derechos comprometidos en ellas. Un repaso a las actuaciones emprendidas y los aprendizajes obtenidos a raíz de las quejas presentadas por la ciudadanía, las visitas de inspección realizadas, las investigaciones de oficio, los encuentros con responsables públicos y organizaciones sociales, la participación en foros, jornadas, congresos y encuentros de profesionales.

El capítulo III se detiene en la actividad desarrollada por nuestro órgano de participación de niños, niñas y adolescentes por excelencia: el Consejo de Infancia y Adolescencia.

El capítulo IV aglutina diversas actuaciones bajo el nexo de contribuir a la creación de una cultura de respecto a los derechos de la infancia.

El capítulo V, por último, ejerce de cierre del documento a modo de recapitulación, en él se incluye una valoración del estado de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.



capítulo

I



Contexto normativo

◀ Vista anterior

Capítulo I

CONTEXTO NORMATIVO

La actividad desarrollada por la Oficina de la Infancia y la Adolescencia del Ararteko a lo largo de 2018 se orienta conforme a los principales ejes estratégicos de la institución y en un contexto social y normativo al que intenta responder y que, a su vez, limita y condiciona la forma concreta en que lo hace.

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.

En diciembre del año 1990 España ratificó la [Convención sobre los Derechos del Niño \(CDN\)](#), adoptada unánimemente por la Asamblea de la [Organización de las Naciones Unidas \(ONU\)](#) el 20 de noviembre de 1989. La CDN constituye el catálogo universalmente aceptado de derechos de los niños y niñas, estableciendo a su vez las obligaciones de los Estados de respetarlos, garantizarlos y hacerlos efectivos.

La Convención establece en sus primeros artículos los dos principios fundamentales que deben orientar todas las acciones institucionales en materia de infancia: el principio de no discriminación y el interés superior del menor. A partir del artículo 6 desgrana cuatro grandes grupos de derechos, a saber: **Provisión**, refiriéndose al derecho a poseer, recibir o tener acceso a ciertos recursos y servicios, a la distribución de los recursos entre la población infantil y adulta; **Promoción**, apuntando al derecho al desarrollo integral y los más altos niveles de salud y educación; **Protección**, que consiste en el derecho a recibir cuidado parental y profesional, y a ser preservado de actos y prácticas abusivas; y **Participación**, que expresa el derecho a hacer cosas, expresarse por sí mismo y tener voz, individual y colectivamente.

Deben considerarse, además, otras dos premisas: la indivisibilidad de los distintos derechos y su interrelación, y la responsabilidad compartida de padres y madres, entorno familiar, instituciones y sociedad en su conjunto de velar por el bienestar de todos los niños y niñas.

Aun siendo opcionales (facultativos), España también ha firmado y ratificado los dos protocolos de la Convención sobre

los Derechos del Niño, que abundan en algunas cuestiones de protección, a saber el [Protocolo facultativo de la CDN relativo a la participación de los niños en los conflictos armados](#), el [Protocolo facultativo de la CDN relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía](#), así como el [III Protocolo facultativo de la CDN relativo a un procedimiento de comunicaciones](#), que establece un mecanismo para que los niños, niñas y/o sus representantes puedan presentar una denuncia ante un comité internacional [especializado](#) en la defensa de sus derechos, cuando crean que éstos han sido vulnerados, ampliando y fortaleciendo así el reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos.

En 2018 el Comité de los Derechos del Niño ha culminado el proceso dirigido al seguimiento del grado de cumplimiento de los derechos contemplados en la CDN en el Estado español. Iniciado en 2016, en los informes de la Oficina de Infancia y Adolescencia de los años precedentes se ha venido dando cuenta de los distintos hitos del proceso y la participación de esta institución en él.

Tras el análisis exhaustivo y contrastado de los [informes periódicos quinto y sexto combinados de España](#), y la comparecencia de la Comisión constituida al efecto por representantes de diversos Ministerios del Gobierno español, el Comité de los Derechos del Niño aprobó, en su sesión 2282ª del 2 de febrero de 2018, las [Observaciones Finales](#) a España. El Comité comienza mostrando su satisfacción por la ratificación del Protocolo Opcional de la Convención sobre los Derechos del Niño en 2013 y la adopción de la [Ley Orgánica 8/2015 del 22 de julio](#) y la [Ley 26/2015 del 28 de julio](#), que modifican el sistema de protección de niños, niñas y adolescentes. También señala como avance el que esta última incorpore la obligación de evaluar el impacto en niños, niñas y adolescentes en los anteproyectos de ley y proyectos de reglamentos o la creación de la Comisión de Infancia y Adolescencia en el Congreso de los Diputados. Valora positivamente, además, el compromiso del Gobierno con la [Agenda 2030 para un Desarrollo Sostenible](#) y la adhesión voluntaria al [Forum Político de Alto Nivel](#) para realizar una revisión de dichos objetivos en 2018.

En el capítulo de las recomendaciones, el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas manifiesta su preocu-

pación por el hecho de que el nivel de inversión en infancia haya sido inadecuado para compensar el impacto negativo de la severa crisis económica y social que comenzó en 2008 y que ha llevado a un aumento de la pobreza y de la inequidad social en España. Destaca, así, el impacto de los recortes de inversión pública en educación, salud, vivienda y protección social, que han afectado particularmente a niños, niñas y adolescentes de familias con escasos recursos. En este sentido, el Comité urge a tomar medidas para promover, en todas las comunidades autónomas, un análisis de las necesidades de inversión en infancia con el objetivo de redistribuir recursos para el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, incrementando la inversión en educación y la provisión de servicios públicos.

El Comité también recomienda la elaboración de presupuestos públicos destinados a infancia que incluyan indicadores específicos de seguimiento y evaluación, así como la mejora de la transparencia en el uso de estos recursos, animando a un debate público que incluya a niños, niñas y adolescentes y mecanismos de rendición de cuentas para las autoridades locales y regionales. Además, pide líneas de financiación específicas para niños y niñas en situación de pobreza o exclusión social que sean efectivas incluso en situación de crisis económica, desastres naturales u otras emergencias.

Otro ámbito de preocupación es la ausencia de un análisis presupuestario consistente a nivel nacional y de las comunidades autónomas para la correcta identificación, seguimiento y protección de recursos para la infancia. El Comité ha reiterado su recomendación previa de fortalecer los sistemas de coordinación entre la administración central y las comunidades autónomas en la implementación de políticas para la promoción y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, asegurando que se destinan los recursos humanos, técnicos y financieros adecuados.

Otras asignaturas pendientes son el fortalecimiento de medidas para prevenir y combatir la discriminación de niños, niñas y adolescentes; la falta de progreso en la adopción de una ley integral de violencia contra la infancia; la reducción del número de niños, niñas y adolescentes en desprotección en instituciones a través de un mayor apoyo a las familias; la reducción de los indicadores de niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza o exclusión social; mejorar la coordinación entre comunidades autónomas para garantizar el derecho a la educación se garantiza por igual; y facilitar el acceso a procedimientos de asilo a niños, niñas y adolescentes que necesiten protección internacional, así como garantizar la protección de los menores extranjeros no acompañados.

Otra actividad del Comité de los Derechos del Niño, como es sabido, es la elaboración de Observaciones Generales, que ofrecen orientaciones para la adecuada interpretación de la CDN en los distintos ámbitos en que ésta debe ser implementada. En este ámbito de actividad, en 2018 se ha procedido a la revisión de la [Observación General número 10](#), de 2007, sobre los derechos del niño en la justicia de menores, proceso aún en fase de desarrollo.

En el ámbito internacional, además, conviene tener presente la existencia de diversos tratados ratificados por Espa-

ña -impulsados por organizaciones internacionales como la [Organización Internacional del Trabajo](#), la [Conferencia de la Haya de Derecho Internacional Privado](#), entre otras- en materias sectoriales que afectan a los menores: trabajo infantil, sustracción de menores, explotación sexual, adopción internacional, etc.

En el **marco de la Unión Europea** existe también normativa referida expresamente a los derechos de niños y niñas. De entre ella destacamos la [Resolución del Parlamento Europeo sobre una Carta Europea de los Derechos del Niño, de 8 de julio de 1992 \(Resolución A-3-0172/92\)](#) que propone: la figura del defensor de los derechos del niños y la niña, tanto a nivel estatal como europeo, que reciba sus solicitudes y quejas, vele por la aplicación de las leyes que les protegen e informe y oriente la acción de los poderes públicos a favor de los derechos de niños y niñas; la elaboración de una Carta comunitaria de derechos de la infancia con un contenido mínimo que propone.

Es digna de mención también la [Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea](#) (parte del [Tratado de Lisboa](#)) que, en lo tocante a menores consagra el derecho del menor a ser oído, la consideración del interés superior del menor y el derecho a mantener contactos con sus progenitores. En su desarrollo, dos hitos importantes: la comunicación «[Hacia una Estrategia de la Unión Europea sobre los Derechos de la Infancia](#)» de la Comisión Europea (2006), que establece estructuras para reforzar la capacidad de las instituciones de la UE para afrontar los problemas de los derechos del niño y sienta los cimientos de unas políticas basadas en hechos con objeto de acelerar la interacción con los interesados; la «[Agenda de la UE en pro de los Derechos del Niño](#)» (2011), que se centra ya en un determinado número de medidas concretas en ámbitos en los que la UE puede aportar un auténtico valor añadido, tales como la justicia accesible a los niños, protegiendo a los niños que se hallan en situaciones vulnerables y luchando contra la violencia que afecta a los niños dentro y fuera de la Unión Europea.

En el ámbito europeo y más cercana en el tiempo es la [Estrategia del Consejo de Europa para los derechos de los niños \(2016-2021\)](#), elaborada a partir del Programa lanzado en Mónaco en 2006 “[Construir una Europa para y con los niños](#)”. La estrategia es el resultado de una amplia consulta con los Estados miembros, la sociedad civil, organizaciones defensoras de la infancia, otras organizaciones internacionales y niños, niñas y adolescentes. Contempla una visión general de los retos más apremiantes para los derechos de los niños y niñas durante los próximos años, formulados en torno a los ejes de:

1. Pobreza, inequidad y exclusión
2. Violencia
3. Un sistema judicial hecho para adultos
4. Retos que han de afrontar las familias y los padres/madres.
5. Racismo, discursos del odio y radicalización

6. Crecer en un mundo digital
7. Migración
8. Igualdad de oportunidades para todos los niños, niñas y adolescentes.

Para hacer frente a estos problemas identifica cinco áreas de actuación prioritarias:

1. Igualdad de oportunidades
2. Participación
3. Una vida libre de violencia
4. Justicia amigable para la infancia
5. Derechos de los niños y niñas en el mundo digital

En desarrollo de estas áreas y de forma complementaria a otras acciones, se han editado interesantes documentos con directrices para orientar y asesorar a los Estados miembros en la adaptación de los distintos sistemas públicos a los derechos, intereses y necesidades de niñas, niños y adolescentes. Es el caso de las recomendaciones sobre unos [servicios sociales](#), un sistema de [salud](#), o una [justicia](#) “amigables” a la infancia y las familias, de la recomendación relativa al [acceso de niños y niñas de entornos desfavorecidos a los derechos sociales](#), de la propuesta de indicadores para la [evaluación de la participación infantil](#), de la [Carta sobre la educación en derechos humanos](#) o las muy recientes [directrices para respetar, proteger y hacer efectivos los derechos del niño en el entorno digital](#).

Para finalizar las referencias en el ámbito europeo cabe citar el [Pilar europeo de derechos sociales](#), proclamado el 17 de noviembre de 2017 de forma conjunta por el Parlamento Europeo, el Consejo de Europa y la Comisión Europea en la Cumbre social en favor del empleo justo y el crecimiento celebrada en Gotemburgo. Con el objetivo de garantizar una mejor regulación y aplicación de los derechos sociales, plantea derechos en tres vertientes: Igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo, Condiciones de trabajo justas y Protección e inclusión social. En esta última se incluye la Asistencia y apoyo a los niños y niñas, que destaca el derecho a disfrutar de una educación y asistencia infantil asequibles y de buena calidad y el derecho a la protección contra la pobreza, con medidas específicas destinadas a promover la igualdad de oportunidades.

El hecho más relevante en relación con la **legislación española** relativa a los derechos de niños, niñas y adolescentes es la aprobación en el Consejo de Ministros del 28 de diciembre, del [anteproyecto de Ley Orgánica de Protección Integral a la Infancia y la Adolescencia frente a la Violencia](#). El anteproyecto modifica 11 leyes y establece un concepto de violencia muy amplio, que abarca toda forma de perjuicio o abuso físico, psicológico o emocional, incluidos las agresiones y abusos sexuales, los castigos físicos, el simple descuido o el trato negligente. Derivado de su carácter integral, la norma plantea la elaboración de la Estrategia de Erradicación de la Violencia en la Infancia y la Adolescencia e in-

corpora medidas de concienciación, prevención, detección e intervención en diferentes áreas, entre las que destacan el ámbito sanitario, educativo, judicial, de las fuerzas y cuerpos de seguridad o de las nuevas tecnologías.

En el ámbito estatal es reseñable también la aprobación (con el apoyo de todos los grupos parlamentarios) por parte del Pleno del Congreso de los Diputados, el 19 de diciembre, de la [Proposición No de Ley relativa a un Pacto de Estado por la infancia](#), propuesta registrada en el mes de noviembre y que recoge las peticiones trasladadas desde la [Plataforma de Organizaciones Infancia](#) y sus organizaciones miembros en materia de inversión en infancia, compromiso con la educación de los niños, niñas y adolescentes más vulnerables, y refuerzo del sistema de protección.

La aprobación de este Pacto de Estado por la Infancia es un paso importante en la protección y defensa de los derechos de niños, niñas y adolescentes en la medida en que visibiliza un compromiso unánime y se formula como apuesta de país, lo que debería garantizar su desarrollo, independientemente del partido que gobierne o los cambios económicos que se produzcan. Falta todavía, no obstante, materializar el compromiso en políticas públicas con impacto real en las situaciones a las que intenta dar respuesta.

De conformidad con la estructura territorial y administrativa del Estado español, la Comunidad Autónoma de Euskadi, dotada de potestad legislativa, desarrolla la **legislación autonómica** en materia de protección y promoción de los derechos de los y las menores al aprobar la [Ley 3/2005, de 18 de febrero](#), de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia, en cuyo Título segundo “De los derechos de los niños, niñas y adolescentes y de su ejercicio” se desgranar los derechos emanados de la Convención de los Derechos del Niño. El resto de la ley se dedica a regular la protección de los niños y niñas en situación de desprotección y desamparo, por lo que será citada de nuevo al referirnos a la normativa sectorial.

Como ya se apuntaba el año pasado, en el Programa Legislativo de la XI Legislatura aprobado por el Gobierno Vasco en febrero de 2017 está previsto remitir al Consejo de Gobierno en el primer cuatrimestre de 2019 la modificación de la Ley 3/2005, que vería así adecuado su contenido a la normativa estatal aprobada en 2015 ([Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia](#) y [Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y la adolescencia](#)).

Uno de los elementos que introduce la Ley 26/2015, de 28 de julio, en la [Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor](#) (artículo 22 quinquies) es la obligación de incorporar un análisis del [impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia](#) en las memorias que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos. A pesar de su aprobación en 2015, estos informes no se vienen realizando y, de hecho, son también reclamados por el Comité de los Derechos del Niño en las

Observaciones finales a España (párrafo 9d) a las que ya nos hemos referido.

Sobre esta cuestión cabe decir que, en base al estudio realizado por la Defensoría de Infancia de Finlandia en 2018, en el que han tomado parte una docena de los países y comunidades autónomas integrados en la ENOC (Red Europea de Defensorías de Infancia), incluida Euskadi, sólo Gales tiene regulado y en uso los informes de impacto en la infancia, moviéndose el resto entre aquellos que ni siquiera lo tienen reconocido en su legislación y los que, siendo exigidos por ésta, no vienen siendo aplicados.

En todo caso, existiendo ya un precepto legal a nivel estatal que obliga a considerar el interés superior del niño/niña/adolescente en todas las políticas públicas y medidas por las que se vea afectado, el Ararteko se interesó a comienzos de 2018 y ante el [Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco](#), como competente en materia de políticas de infancia, por las iniciativas adoptadas al objeto de incorporar en el proceso de elaboración de las disposiciones de carácter general y, a ser posible, en todos los demás instrumentos de planificación del Gobierno Vasco, informes sobre el impacto que la norma o plan en elaboración pudiera tener en las niñas, niños y adolescentes.

El Departamento ha informado de que, en el marco del procedimiento para la elaboración del Anteproyecto de Ley de modificación de la [Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General](#) y en la fase de alegaciones al texto del anteproyecto abierto a los departamentos del Gobierno Vasco, se dio traslado a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo del [Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno](#) (órgano encargado de la tramitación de este procedimiento) de la necesidad de incorporar esta evaluación legalmente exigida. El Departamento consideraba que la inclusión en el propio texto articulado del anteproyecto de ley de las disposiciones normativas previstas en la Ley 26/2015 era la fórmula más idónea para reforzar la debida seguridad jurídica exigida en el ejercicio y desarrollo de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria por parte de las administraciones públicas. A esta conclusión llegaba considerando, de un lado, que la ley resultante afectará a todos los procedimientos normativos tramitados en el seno de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y, de otro, que los principios que derivan de la regulación contenida en ella resultarán de aplicación a las diputaciones forales de los respectivos territorios históricos en la elaboración que realicen de las disposiciones de carácter general.

De igual manera, el Departamento ha trasladado la necesaria incorporación al procedimiento de los informes de impacto en la familia, también contenidos en la Ley 26/2015 (Disposición final quinta, punto tercero).

El Ararteko valora positivamente y comparte los argumentos expuestos por el Departamento de Empleo y Políticas Sociales en su propuesta. No obstante, dado que este proceso llevará su tiempo, sería deseable la articulación de fórmulas

transitorias, como por ejemplo, la adopción por parte del Consejo de Gobierno de un acuerdo por el cual todos los departamentos se comprometieran a realizar el citado informe desde ese momento.

Además de lo anterior y como complemento a la previsión que se recoja en el texto legal referido a las disposiciones de carácter general, el Departamento de Empleo y Política Social ve necesario reflejar en la legislación sectorial en materia de infancia y adolescencia, además de la exigencia del trámite anterior, una previsión específica sobre la necesidad de que el Gobierno Vasco apruebe normas o directrices sobre las pautas que se deberán seguir en la realización del análisis o evaluación del impacto de la iniciativa legislativa o normativa en la infancia y la adolescencia y, en su caso, determinar aquellas disposiciones que, por razón de su contenido u objeto, quedarían excluidas de la necesidad de realizar el análisis del impacto normativo. Estas pautas garantizarían un mismo contenido y estructura de las memorias de análisis, definiendo los aspectos específicos que es preciso evaluar o valorar. Se facilitará, así, determinar y cuantificar el impacto de la iniciativa legislativa o normativa y, relacionado con ello, el impacto económico en el gasto presupuestario en la infancia y adolescencia, en consonancia con el contenido de la [Observación General num. 19](#) (2016) del Comité de los Derechos del Niño “sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño”. Estando prevista para el primer semestre de 2019 la modificación de la [Ley 3/2005, de 18 de febrero, de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia](#), como ya se ha dicho, es reseñable la oportunidad de esta iniciativa.

Con la incorporación de los informes de impacto en la infancia y adolescencia al procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general se posibilitará, por otro lado, dar respuesta en parte a la [Proposición No de Ley 52/2018 relativa a la incorporación del principio del interés superior del niño y niña en todas las políticas sociales y actuaciones de la Administración pública](#), aprobada por el Parlamento Vasco en mayo de 2018.

Por último, se ha de hacer referencia en este capítulo a la aprobación en 2018 del [IV Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias 2018-2022 “Invertir en la infancia”](#), principal instrumento director de las políticas de infancia en Euskadi para el período señalado. A pesar de formularse en el marco de las políticas de familia y, en este sentido, no responder íntegramente a la reclamación formulada por esta y otras instituciones de disponer de un plan rector específico de las políticas de infancia, ha de reconocerse que el diagnóstico, el marco referencial de derechos, la perspectiva y los principios de actuación expuestos son los que se han venido señalando como idóneos para un plan de infancia y adolescencia por el Ararteko y que la existencia de un eje específico, con objetivos cualitativa y cuantitativamente interesantes, inclinan a valorar positivamente la propuesta. Por otro lado, dado que incorpora actuaciones en diversos ámbitos de la vida de niños, niñas y adolescentes, optamos por su presentación en este capítulo, sin perjuicio de que aspectos concretos del mismo se destaquen en capítulos posteriores al referirnos a cuestiones sectoriales.

El Plan es una de las materializaciones del [Pacto Vasco por las Familias y la Infancia](#) aprobado en enero de 2018 por el Gobierno Vasco, las diputaciones forales y Eudel. Sus impulsores, explican, han considerado conveniente extender la planificación de las políticas de familia a las de infancia y adolescencia, en la medida en que ambos colectivos están en el centro de las prioridades identificadas en el Pacto Vasco por las Familias y la Infancia. En este sentido, el Plan parte de la idea de que las políticas de infancia y de familia se complementan mutuamente –puesto que la inmensa mayoría de los niños, niñas y adolescentes viven en el seno de familias–, lo cual no impide considerar a los niños, niñas y adolescentes como titulares individuales de derechos, más allá de su pertenencia a un grupo familiar determinado. Al mismo tiempo, el Plan se focaliza en los objetivos recogidos en el Pacto, que se centran de forma específica en la desigualdad infantil, la reproducción intergeneracional de la pobreza y la realización de las expectativas reproductivas de las personas en edad de construir sus proyectos familiares.

El IV Plan Interinstitucional de apoyo a las familias y la infancia se enmarca, al igual que el Pacto en el que se basa, en el paradigma de la inversión social, que considera el bienestar y el óptimo desarrollo cognitivo y emocional de los niños y niñas como factor esencial de cara a la cohesión, a largo plazo, del conjunto de la sociedad. Comparte planteamiento, en este sentido, con la recomendación de la Comisión Europea de 2013 [Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas](#), que el Ararteko ha señalado en múltiples ocasiones como referente idóneo para la elaboración de políticas de abordaje de la pobreza infantil. La recomendación, recordamos, pone de manifiesto que en la gran mayoría de los países de la Unión Europea los niños y niñas corren mayor riesgo de pobreza o exclusión social que la población en general y que los niños y niñas que crecen en la pobreza o la exclusión social tienen menos posibilidades que sus coetáneos más favorecidos de tener buen rendimiento escolar, disfrutar de buena salud y aprovechar todo su potencial en fases posteriores de su vida. A partir de esa constatación, la Comisión insiste en tres ideas básicas para la rearticulación de los modelos europeos de protección social:

- evitar que se transmitan las desventajas entre generaciones es una inversión crucial para el futuro de Europa y presenta beneficios a largo plazo para la infancia, la economía y la sociedad en su conjunto;
- la intervención temprana y la prevención son esenciales para elaborar políticas más eficaces y eficientes; y
- corregir las desventajas en los primeros años de vida es una forma importante de redoblar esfuerzos para abordar la pobreza y la exclusión social en general.

A partir de esas consideraciones, la Recomendación establece tres pilares estratégicos para el desarrollo de políticas:

- El acceso de las familias, los niños y las niñas a recursos adecuados: apoyando el acceso al trabajo a los padres y madres, y garantizando un nivel de vida adecuado a los niños mediante ayudas económicas, desgravación de impuestos y ayudas a la vivienda.

- El acceso a servicios de calidad: promoviendo la atención desde la primera infancia, garantizando la igualdad de oportunidades en el sistema educativo, el acceso en condiciones a los sistemas de salud, a una vivienda y un entorno adecuado, y mejorando los sistemas de protección de la infancia.
- El derecho de los niños y niñas a participar: mediante el apoyo a la participación de niños en la vida cultural, deportiva y el derecho al juego, y estableciendo mecanismos de participación en las decisiones que afectan a sus vidas.

Estos pilares son identificables en los ejes, objetivos y acciones contenidos en el IV Plan Interinstitucional de apoyo a las familias y la infancia.

Por último, el Plan incorpora como marco conceptual los cuatro ejes articuladores de las políticas de infancia y adolescencia propuestos en 2012 por el Documento marco para la elaboración de un Plan para infancia y adolescencia en la Comunidad Autónoma Vasca: Promoción, Prevención, Protección y Participación.

En coherencia con estos (y algunos otros) marcos, el Plan plantea como principios básicos de su actuación:

- Reconocimiento y apoyo de la diversidad familiar, igualdad de trato y no discriminación.
- Corresponsabilidad, igualdad de género y apuesta por las medidas de conciliación corresponsable.
- Combinación de servicios de atención directa y prestaciones económicas.
- Universalidad progresiva.
- Énfasis en la generación de capital social, en la intervención socioeducativa, en la educación no formal y en el derecho al ocio.
- Niños y niñas como sujetos de derechos e interés superior del menor.
- Inversión en la infancia.
- Detección precoz e intervención temprana.
- Igualdad de oportunidades y movilidad social
- Carácter interinstitucional y multidimensional.
- Vinculación de agentes públicos y privados

Los objetivos últimos del Plan, concretados a la luz de estos principios, dan como resultado cinco ejes de actuación y 18 objetivos estratégicos que, por su interés y perspectiva integral de la infancia, recogemos con algo de amplitud:

Eje 1. Favorecer la emancipación juvenil y la formación de nuevas familias

- Acceso al empleo. Reforzar las políticas activas de empleo orientadas a la población juvenil y el acceso al empleo de calidad de las personas jóvenes.
- Acceso a la vivienda. Favorecer el acceso de las personas con hijos e hijas y de las personas jóvenes a la vivienda.

Eje 2. Facilitar la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y la corresponsabilidad en el cuidado de hijos e hijas

- Conciliación de la vida personal, familiar y laboral. Facilitar que los padres y las madres puedan dedicar a sus hijos e hijas todo el tiempo necesario, fomentando una organización del tiempo social más adecuada de cara a las necesidades de las familias y favorecer una organización social corresponsable.
- Parentalidad positiva y promoción del apego seguro. Fomentar la adquisición de habilidades parentales para la crianza, fomentar el vínculo y el apego seguro, y ofrecer a las familias apoyo en las situaciones de dificultad.

Eje 3. Apoyar a las familias

- Apoyo económico a las familias con hijos e hijas y prevención de la pobreza infantil. Garantizar unos recursos económicos mínimos a todas las familias con hijos e hijas y prevenir la pobreza infantil.
- Diversidad familiar y relaciones intergeneracionales. Apoyar y proteger la diversidad de formas y vínculos familiares, y fomentar las relaciones intergeneracionales.
- Atención infantil. Favorecer que todos los niños y niñas puedan recibir servicios de atención infantil accesibles, asequibles y de calidad.

Eje 4. Promover el bienestar de la infancia y la adolescencia

- Detección precoz y atención temprana. Impulsar la detección precoz de los problemas asociados a la infancia y avanzar en el desarrollo de los servicios de atención temprana.
- Promoción de hábitos saludables y acceso a la salud. Promover la salud infantil mediante intervenciones integrales, apoyando a las familias en el proceso de crianza, como espacio de tiempo idóneo para las actividades de promoción de la vida saludable y prevención de las conductas de riesgo.
- Equidad en la educación. Definir un marco educativo común para la convivencia y la equidad que refuerce el valor de la diversidad, garantice una escolarización

no discriminatoria y adecúe las respuestas y las prácticas educativas a las necesidades y al potencial de aprendizaje de cada alumna y alumno.

- Prevención y abordaje de las situaciones de desprotección y vulnerabilidad. Impulsar la prevención de las situaciones de desprotección infantil e intervenir de forma eficaz en las situaciones de vulnerabilidad o riesgo y en los casos de desprotección leve, moderada y grave.
- Prevención de la violencia contra la infancia y la adolescencia. Prevenir la violencia contra niños, niñas y adolescentes, así como las consecuencias de la violencia de género sobre la población infantil y juvenil.
- Prevención de la delincuencia juvenil y mejora de la atención a los menores infractores. Prevenir y reducir las infracciones realizadas por personas menores de edad y adecuar las respuestas de la Justicia Juvenil a la realidad de cada persona, mejorando su inserción social.
- Participación infantil y promoción de los derechos de la infancia. Impulsar la participación de niños, niñas y adolescentes en la toma de decisiones relativas a su bienestar.

- Desarrollo comunitario. Fomentar el desarrollo de servicios socioculturales y socioeducativos, y facilitar el acceso al ocio, el deporte y la cultura de los niños, niñas y adolescentes y, en especial, de aquellos/as que están en situación de mayor desventaja.

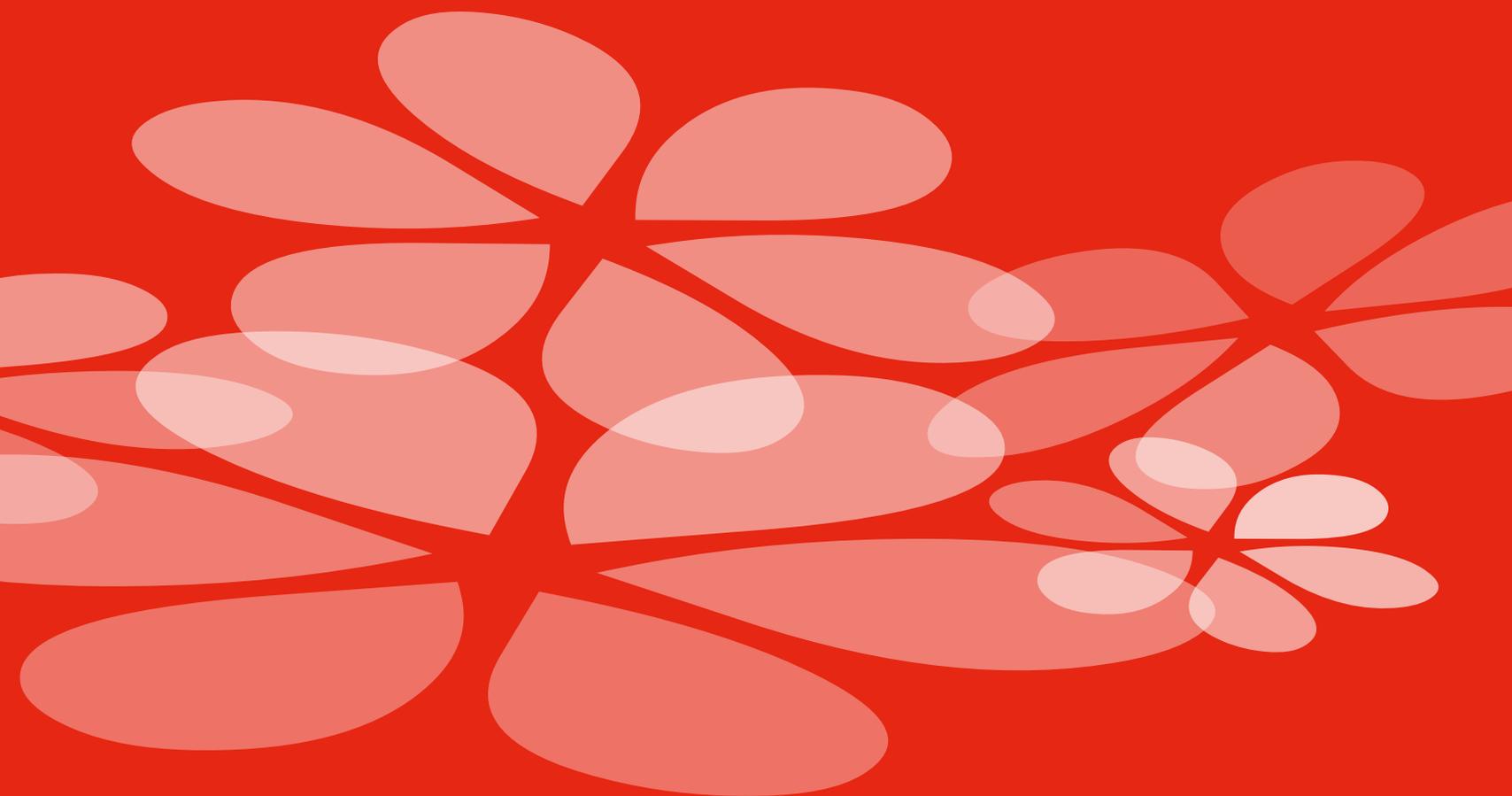
Eje 5. Impulsar el liderazgo y la gobernanza de las políticas de familia e infancia en Euskadi

- Información, sensibilización y concienciación. Informar de las ayudas y servicios articulados en el marco de la política familiar y de infancia y concienciar a la sociedad acerca de la necesidad de desarrollar políticas de inversión en la familia y la infancia.
- Liderazgo y coordinación. Establecer un marco claro de liderazgo y coordinación a nivel autonómico, territorial y local, e impulsar la articulación de un espacio socioeducativo real.
- Gestión del conocimiento y práctica basada en la evidencia. Difundir buenas prácticas, evaluar las intervenciones y mantener un sistema de indicadores relacionados con el bienestar infantil y de las familias que permita detectar necesidades y reorientar las políticas públicas.

En el **ámbito local** también se han aprobado algunos Planes de Infancia con vocación de integralidad (aunque sea en relación con las competencias del municipio). Es el caso de los municipios de [Bilbao](#), [Ortuella](#), [Pasaia](#) y [Vitoria-Gasteiz](#).

capítulo

II



¿Vulneración de derechos?

Quejas, consultas y actuaciones de iniciativa propia

[◀ Vista anterior](#)

Capítulo II

¿VULNERACIÓN DE DERECHOS? QUEJAS, CONSULTAS Y ACTUACIONES DE INICIATIVA PROPIA

II

Una buena parte de la actividad de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia, aunque no su totalidad, se sustancia en la tramitación, esto es, la investigación, el análisis y la valoración de expedientes de queja y consulta. El acercamiento al análisis de estos expedientes de quejas y consultas tiene en este documento específico de la oficina una finalidad eminentemente diagnóstica. Su objetivo fundamental, más allá de ilustrar los datos de actividad, es captar situaciones preocupantes, entender cada uno de estos expedientes como un sensor de la realidad en la que se mueven nuestros niños y niñas. Es así que el interés pueda definirse más por su carácter cualitativo que cuantitativo, pero en todo caso, importante.

1. Expedientes de queja de o relativos a niños, niñas y adolescentes: un acercamiento cuantitativo

El número de expedientes de queja en los que, de manera expresa, se cita la presencia o se encuentran implicados niños, niñas y adolescentes alcanza en 2018 la cifra de 729 que, respecto a la totalidad de los presentados en la institución del Ararteko supone el 27,97% de éstos. Se encuentran incluidos en este cómputo los expedientes de queja a instancia de parte (707), presentados por personas particulares u organizaciones a través de las distintas vías de acceso establecidas (oficinas, web, correo electrónico) y los expedientes de oficio (22), abiertos a iniciativa de la institución para el análisis y seguimiento de situaciones en las que se sospecha cierto grado de vulnerabilidad o atención inadecuada a las necesidades de grupos de niños, niñas y adolescentes.

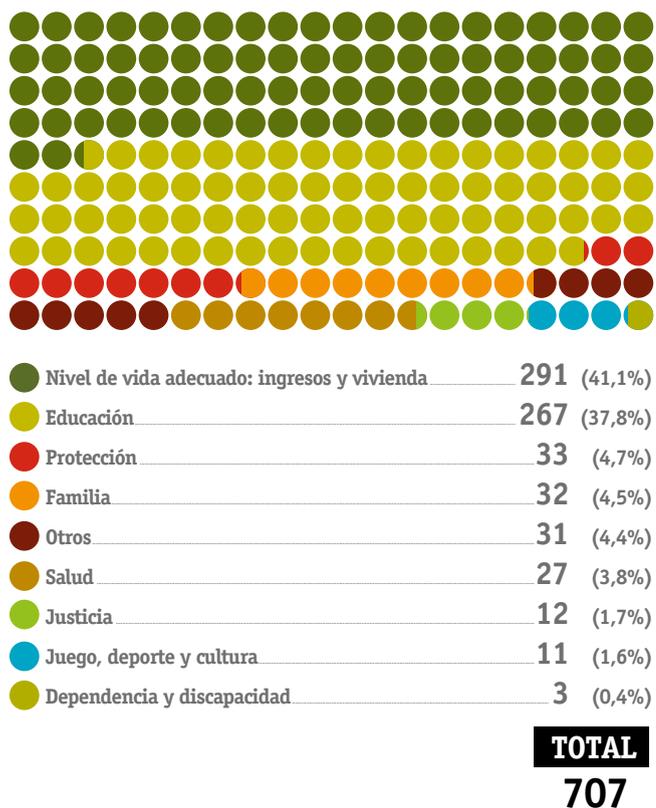
En los expedientes de queja a instancia de parte, esta institución computa dos supuestos:

- a. Las quejas presentadas directamente por adolescentes y jóvenes.
- b. Las quejas presentadas por personas que representan a niños, niñas y/o adolescentes. En una importantísima proporción esta persona es su padre o su madre, aunque también se da el caso de otros familiares y educadores/educadoras.

En todo caso, en relación con **quién** presenta la queja, sólo una de ellas ha sido presentada directamente por un niño, una niña o un adolescente. El resto han sido presentadas por personas adultas, que refieren situaciones en las que hay niños y niñas afectados. De éstas, 8 son presentadas por organizaciones sociales, que trasladan situaciones particulares, y en otras 11 las promotoras de la queja son asociaciones que trasladan situaciones en representación de un grupo de personas, por lo que afectan a un número mayor de menores.

La distribución de estos expedientes por **ámbitos temáticos**, cuyo análisis pormenorizado constituye el núcleo fundamental del apartado 2.2. de este informe, es conforme a lo reflejado en el siguiente gráfico:

Gráfico 1.
Distribución de las quejas a instancia de parte según ámbito temático



Fuente: elaboración propia

Los ámbitos a los que han atendido las investigaciones de oficio, esto es, aquellas abiertas ante problemas que pueden trascender el supuesto individual o situaciones en las que, a juicio de la institución, se puede estar viendo comprometido alguno de los derechos de la infancia, en 2018 se han referido fundamentalmente a los servicios sociales para infancia en desprotección (12). En otras cuatro se atiende también a la situación de dificultad social en la que se encuentran niños, niñas y adolescentes, pero específicamente vinculados a los programas humanitarios para la atención a personas extranjeras en tránsito o víctimas de trata de seres humanos. En dos más se indaga sobre cuestiones que han afectado a un número importante de personas receptoras de la Renta de Garantía de Ingresos y los cuatro restantes se interesan por la realización de informes de impacto en la infancia en la elaboración de decretos normativos, un incidente en un local juvenil, la eventual discriminación en torneos de fútbol de niños y niñas de 8 a 10 años y la atención prestada a los jóvenes en el centro para cumplimiento de medidas judiciales de Uribarri.

2. Derechos comprometidos

La panorámica cuantitativa de la actividad de la institución del Ararteko en el ámbito de las personas menores en 2018 se completa con la presentación cualitativa de las problemáticas y preocupaciones sentidas, las actuaciones realizadas y, en ocasiones, los resultados o efectos conseguidos, en un orden sugerido por el porcentaje de quejas contabilizadas y agrupados todos ellos en torno a los derechos comprometidos en las situaciones descritas.

2.1. Derecho a un nivel de vida adecuado para su desarrollo

Artículo 27¹ de la Convención sobre los Derechos del Niño

1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.
2. A los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño.
3. Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda..

Es difícil determinar cuántos niños, niñas y adolescentes se encuentran viviendo en situaciones de pobreza o precariedad económica, de igual manera que resulta difícil precisar cuántos niños, niñas y adolescentes se pueden contabilizar en los expedientes de familias que relatan situaciones de dificultades para la cobertura de sus necesidades básicas. Aunque no ha sido posible conocer este dato en el total de los expedientes tramitados con esta temática, sí podemos asegurar que en 237 de ellos se trata de unidades de convivencia con hijos e hijas menores de edad a cargo. A este número hay que añadir 55 expedientes del ámbito de vivienda, en los que se señala expresamente la presencia de niños y niñas, así como carencias importantes en los edificios que habitan, parte esencial de las condiciones materiales en las que se desarrolla su vida.

¹ Los artículos citados en la cabecera de cada uno de los apartados de este capítulo II.2 proceden de la Convención sobre los Derechos del Niño (Naciones Unidas, 1989).

2.1.1. Contexto social y normativo

En el capítulo 1 de este informe se presentaba el IV Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias y la Infancia 2018-2022, como el principal instrumento orientador de las políticas de infancia en este período y con una apuesta muy clara por abordar el fenómeno de la pobreza infantil, desde las claves de la desigualdad infantil y la reproducción intergeneracional de la pobreza. En el diagnóstico que soporta el Plan, se destacan dos elementos que definen bien, a juicio de esta institución, la realidad social actual.

El primero de ellos es la persistencia del diferencial de pobreza asociado a la presencia de niños y niñas en el hogar. Como ya se ha señalado en los informes de años anteriores, en un contexto en el que la pobreza y la desigualdad han afectado de forma muy diferente a los diversos grupos sociales, las familias con hijos e hijas a cargo se han visto expuestas a un riesgo creciente de pobreza.

Tal y como ponen de manifiesto las series históricas de la *Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales*, la pobreza infantil es, desde al menos 1996, más elevada que la del conjunto de la población y si bien ambas tasas fueron convergiendo poco a poco entre 1996 y 2004, a partir de ese año la diferencia se ha ido incrementando. En 2016 (último dato disponible) la tasa de pobreza en los menores de 14 años equivalía al 170% de la tasa correspondiente al conjunto de la población. La consecuencia de este diferencial en el riesgo de pobreza de las familias con hijos e hijas es claro: el 10% de los niños y niñas vascos menores de 15 años –en total, más de 30.000 personas– viven en situación de pobreza real en Euskadi. De ellos, un 17% no puede comer una comida proteínica al menos una vez cada dos días, el 12% no dispone de al menos dos pares de zapatos, el 40% no dispone de ropa nueva y el 48% no puede realizar actividades escolares que no sean gratuitas.

Debe señalarse, además, que tras el crecimiento de la pobreza infantil se esconde un crecimiento de la desigualdad dentro del propio colectivo infantil. En efecto, entre 2008 y 2016 se ha producido en Euskadi un incremento de la desigualdad dentro de la propia infancia, de tal forma que el índice de Gini ha pasado del 25,6 al 26,4 en esos años.

El segundo de los elementos es el efecto de esta pobreza y desigualdad en la infancia en las (menores) posibilidades de movilidad social ascendente y en la reproducción intergeneracional de la pobreza. Según exponen los autores del documento: *“Una creciente evidencia científica sugiere que la mayor desigualdad de ingresos que se registra en la actualidad hace que el contexto familiar juegue un papel cada vez más importante a la hora de determinar el nivel de vida futuro de los y las jóvenes, mientras se debilita el impacto que el esfuerzo personal tiene en las condiciones de vida futuras. Con las desigualdades en aumento, han explicado autores como Gösta Esping-Andersen, la capacidad de las familias para invertir en el futuro de sus hijos e hijas se irá volviendo también más desigual, lo que, en ausencia de una voluntad política decidida, podría poner en cuestión el principio de igualdad de oportunidades en el que se basa el pacto social”*.

Como también se señalaba al presentar en el capítulo precedente el IV Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias y la Infancia, los principios orientadores del plan articulado para afrontar estos fenómenos comparten planteamiento con la recomendación de la Comisión Europea de 2013 *Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas*. El primer pilar estratégico que esta recomendación propone para el desarrollo de políticas contra la pobreza infantil se refiere al acceso de las familias a recursos adecuados (acceso al trabajo y garantía de un nivel de vida adecuado) que, si bien no puede ser concebido ni entendido sin los otros dos pilares (acceso a servicios de calidad y derecho de los niños y niñas a participar), resulta central en este apartado del Informe.

De hecho, el objetivo número 5 del plan, que se propone “garantizar unos recursos económicos mínimos a todas las familias con hijos e hijas y prevenir la pobreza infantil” despliega acciones concernientes al sistema de garantía de ingresos y al sistema de vivienda, a los que apuntan, principalmente, las reclamaciones de la ciudadanía presentadas a continuación. Cabe decir, no obstante, que algunas de estas actuaciones se encontraban ya en el [Documento de bases](#) para la mejora de la RGI que el Gobierno Vasco presentó en 2017 y están presentes en la [“Proposición de Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión”](#) presentada, conjuntamente, por los grupos parlamentarios Nacionalistas Vascos-Euzko Abertzaleak y Socialistas Vascos-Euskal Sozialistak y en fase de tramitación parlamentaria.

Para finalizar, indicar que en los planes municipales de infancia que se citaban en el capítulo 1 de este Informe también se recogen, de manera más o menos expresa, actuaciones y propuestas para abordar las situaciones de precariedad económica y vulnerabilidad social en las que se pueden encontrar en esos municipios familias con niños y niñas.

2.1.2. Actuación del Ararteko ante las demandas de la ciudadanía

Junto al reconocimiento del gran valor que el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos tiene para la contención de los niveles de pobreza y precariedad económica en Euskadi y quizás precisamente por ello, este informe no puede dejar de señalar algunos de los problemas que plantean las familias que solicitan la intervención del Ararteko para la cobertura de sus necesidades más básicas. Recordemos, una vez más, que un porcentaje alto de perceptores de las prestaciones económicas del sistema de garantía de ingresos son familias con hijos e hijas a cargo, dato que tiene su correlación con el alto porcentaje de quejas dirigidas al Ararteko protagonizadas por personas con hijos e hijas menores de edad. Así, en más del 33% de las quejas referidas a estas prestaciones (RGI, PCV y AES) se hace mención expresa a la presencia de niños y niñas (en muchas ocasiones, varios) en la unidad de convivencia. No significa esto que en el 67% restante no los haya, sino que no han aportado este dato al exponer su situación. Citadas y, por tanto, cuantificadas, o estimadas, lo que sí se puede afirmar con rotundidad es la importante presencia de personas menores de edad en los hogares que encuentran dificultades para la cobertura de sus necesida-

des básicas y, entre estos, en familias en situación de mayor vulnerabilidad aún por haber sido objeto de denegación, suspensión o extinción de la RGI, PCV o AES, que son el grueso de las reclamaciones analizadas por esta institución.

Como se puede leer en detalle en el apartado II.4 del informe general referido a inclusión social, en este año 2018 se han apreciado mejoras en la gestión de Lanbide en lo tocante a la motivación de las resoluciones, el registro de documentación, la audiencia previa, los plazos de resolución de las solicitudes iniciales y de reanudación, así como respecto a la atención ciudadana y los plazos en los que se inician los procedimientos de reclamación de prestaciones. En relación con la resolución de los recursos de reposición, se sigue apreciando un retraso importante, aunque han informado de que se han tomado medidas para la disminución del plazo. En otras cuestiones, sin embargo, persisten las opiniones divergentes, que han originado recomendaciones y sugerencias que, a juicio del Ararteko, deberían ser tomadas en consideración para la mejora del sistema. Este año se destacan las relativas a la forma de acreditar el requisito de la residencia efectiva y la falta de recursos económicos; el acceso de personas que participan en programas de incorporación social; el cómputo de las herencias recibidas que consisten en un bien de difícil realización; la obligación de inscripción del contrato de arrendamiento en el Registro de Contratos de Arrendamiento de Fincas Urbanas por parte de quien no es la persona arrendadora, sino subarrendadora de una habitación; el rechazo a un empleo; las salidas de la CAPV o entre otras más, la de la interpretación extensiva del requisito de hacer valer un derecho de contenido económico.

Esta última cuestión tiene que ver con la exigencia a las personas solicitantes o perceptoras de RGI/PCV de solicitar en vía judicial la ejecución de la sentencia que acuerda las medidas paterno-filiales con relación a la pensión de alimentos de los hijos e hijas y la dificultad para lograrlo en determinadas situaciones, como cuando la pareja se encuentra en paradero desconocido o en otro país o cuando se han sufrido episodios de violencia de género. Aunque se constata que ha mejorado la información a las personas usuarias sobre los compromisos que conlleva, hay que tener en cuenta que estas circunstancias suelen afectar en mayor medida a familias monoparentales, la mayoría mujeres con hijos a cargo, grupo de población y tipología de familia más vulnerable y en riesgo de pobreza, según los propios diagnósticos internos de Lanbide y la encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales de Euskadi.

Además, el Ararteko ha trasladado la importancia de que se establezcan mecanismos internos de supervisión para evitar que se queden sin protección situaciones de vulnerabilidad que afectan a mujeres víctimas de violencia, personas discapacitadas o menores, y la necesidad de un mayor sustento probatorio en las decisiones de suspensión o extinción de prestaciones derivadas de la detección de algún indicio de posible incumplimiento, sobre todo cuando hay menores u otras situaciones de vulnerabilidad grave.

Se siguen recibiendo quejas por parte de la ciudadanía tras recibir notificaciones de Lanbide, motivadas por la existen-

cia de deudas antiguas de cuantía elevada, al haberse detectado con posterioridad el incumplimiento de requisitos u obligaciones de las personas perceptoras de RGI/PCV y reclamarse las cuantías percibidas durante varios años. A este respecto, el Ararteko ha trasladado en varias ocasiones que sería deseable diferenciar con mayor claridad el incumplimiento de obligaciones y la pérdida de requisitos de dichos perceptores, y entiende que debe observarse una diligencia extrema a la hora de declararse la existencia de una deuda elevada, lo que le ha llevado a insistir a Lanbide en la relevancia del cumplimiento de los principios de tipicidad, seguridad jurídica y de proporcionalidad. Las consideraciones trasladadas por el Ararteko en el [informe-diagnóstico 2017](#) siguen valorándose de enorme interés y deberían tenerse en cuenta con relación a las “consecuencias” impuestas frente a las conductas incumplidoras. Estas consecuencias, en opinión del Ararteko, deben diferenciarse en el caso de pérdida de requisitos o de incumplimientos de obligaciones y, por ello, recomendaba: realizar una clarificación normativa, establecer una tipificación adecuada de las causas por las que se deben devolver las prestaciones recibidas vinculadas al incumplimiento de requisitos, el desarrollo de un régimen de infracciones y sanciones que afecte al incumplimiento de obligaciones (esto es, a las conductas incumplidoras), que permita su graduación entre leves, graves y muy graves, etc.

Por otra parte, el hecho de que la percepción de la prestación en su integridad se condicione al cumplimiento de determinadas conductas cuyo cumplimiento es objeto de valoración por los diferentes servicios públicos, sin la posibilidad de garantizar un mínimo vital, lleva a situaciones de extrema dificultad. La propuesta de condicionar únicamente una parte de la prestación en situaciones de ausencia total de ingresos aliviaría la presión actual que sufren los servicios sociales municipales, a donde se acude cuando no hay acceso a la RGI, y sería una medida muy valiosa en la lucha contra la pobreza infantil.

Una última consideración apuntada por esta institución en múltiples ocasiones se refiere a la necesaria participación de los servicios sociales, especialmente los de atención primaria, en los expedientes de RGI, por el peso que tiene en estos casos la valoración de la situación de vulnerabilidad social. Las personas con dificultad social acuden tanto a Lanbide como a los servicios sociales municipales, lo que hace necesario establecer relaciones de colaboración más allá de la voluntad de las personas que las atienden en cada uno de los servicios públicos. La existencia de mecanismos protocolizados favorecería la adopción de respuestas comunes en todas las oficinas de Lanbide. Aunque se ha avanzado en la colaboración con otras administraciones públicas en la vigilancia del cumplimiento de los requisitos relativos a la titularidad de la RGI/PCV, no se han producido los mismos progresos con relación a la acreditación de las situaciones de dificultad social, esenciales en ocasiones para acreditar el cumplimiento de requisitos y/u obligaciones por parte de las personas en exclusión social y a la necesaria colaboración para ofrecer una atención integral.

En otro orden de cosas, no se puede finalizar este apartado de la actuación del Ararteko sobre la realidad en las que se

encuentran niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza real, riesgo de pobreza o ausencia de bienestar, sin referirse a las intervenciones realizadas en el ámbito de la **vivienda**. Como se recuerda en todas las resoluciones emitidas en esta área, “*desde hace décadas, tanto la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948 (artículo 25.1) como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 16 de diciembre de 1966 (artículo 11.1), o la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea aprobada por el Parlamento, el Consejo y la Comisión Europea de 7 de diciembre de 2000 (artículo 34.3), coinciden en resaltar la dimensión social de la vivienda, vinculada a la mejora de las condiciones de existencia de las personas y sus familias*”.

Un grupo importante de las intervenciones realizadas con familias con hijos e hijas lo protagonizan personas arrendatarias de viviendas de protección pública que solicitan la adjudicación de otra de dimensiones superiores, al haberse modificado la configuración de su unidad de convivencia y no cumplir el inmueble la ratio mínima legal de 15m² por persona. Hablamos de situaciones de sobreocupación importantes, normalmente por el nacimiento de hijos e hijas. Es justo señalar que [Alokabide](#) ha reconocido una parte de las solicitudes de reubicación formuladas. No obstante, a la vista del progresivo incremento de estas solicitudes, el Ararteko reitera la necesidad de establecer una nueva regulación de los “itinerarios de vivienda”, al amparo del mandato establecido en el artículo 39 de la [Ley 3/2015, de 18 de junio](#), de Vivienda. Se trataría de materializar los itinerarios de vivienda protegida y lograr que las viviendas de alquiler social se adecúen a las necesidades de las personas y las familias arrendatarias a lo largo de las diferentes etapas de su vida. Viviendas en las que los niños y niñas que las habitan pueden disfrutar del espacio y unas condiciones materiales suficientes que no comprometan su desarrollo significativamente.

En un segundo grupo, en aumento en 2018, encontramos familias que manifiestan necesitar con carácter urgente una vivienda de protección pública en régimen de alquiler, pero el [Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda](#) de Gobierno Vasco no les responde satisfactoriamente a su demanda. En sus reclamaciones, las personas promotoras de las quejas, ponen de manifiesto que, aunque llevan muchos años inscritas en el Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida “Etxebide”, no han resultado adjudicatarias de una vivienda y que sus escasos ingresos económicos no les permiten abonar los altos precios de los arrendamientos privados. En la mayoría de casos analizados esta institución ha considerado que las respuestas proporcionadas eran conformes con la normativa reguladora de los procedimientos para la adjudicación de las viviendas de protección pública y que, dichas reclamaciones evidencian, una vez más, que el número de viviendas públicas de que disponen las administraciones públicas es muy inferior al de la demanda ciudadana.

Una tercera cuestión se refiere a las diferencias que surgen entre las partes con motivo del importe de los alquileres públicos. En casos concretos, el cálculo de la renta

mensual realizado por la Administración y la modificación en sus circunstancias económicas han imposibilitado su abono efectivo. Como consecuencia, el impago de estas rentas ha supuesto en determinados casos la imposibilidad de permanecer en la vivienda de protección pública adjudicada en régimen de arrendamiento.

Estas situaciones mantienen en el Ararteko la preocupación por el número de ejecuciones hipotecarias y lanzamientos contabilizados en la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Con el fin de luchar contra esta trágica situación, el 18 de diciembre se publicó en el Boletín Oficial del Estado, el [Real Decreto Ley 21/2018](#), de 14 de diciembre, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler que, entre otras leyes, modifica la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil en esta materia. En concreto, su regulación introdujo, de manera temporal, un artículo 441.1 ter en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil en el que de forma expresa establecía la paralización de los desahucios hasta que se adoptaran las medidas que los servicios sociales estimaran oportunas en la búsqueda de una alternativa habitacional, durante un plazo máximo de suspensión de un mes a contar desde la recepción de la comunicación de los servicios sociales al órgano judicial, o de dos meses si el demandante era una persona jurídica. A pesar de ello, el 22 de enero de 2019, el Real Decreto Ley se sometió al Pleno del Congreso de los Diputados para su convalidación o derogación. Finalmente, no fue convalidado y su [derogación](#) se publicó en el Boletín Oficial del Estado del día 24 de enero de 2019.

En todo caso, no debe obviarse que el [Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas](#) en su [dictamen de 21 de julio de 2017](#), consideró vulnerado el derecho al disfrute de una vivienda adecuada de una unidad de convivencia compuesta por menores de edad, al no garantizar el Estado parte ni las autoridades regionales una vivienda alternativa tras un procedimiento judicial de desahucio.

Por todo ello, en opinión del Ararteko, la coordinación entre los órganos judiciales y los servicios sociales competentes resulta más fundamental si cabe. Para ello, el Ararteko estima oportuno la necesidad de revisar el “[convenio de colaboración entre el Consejo General del Poder Judicial, el Gobierno Vasco y la Asociación de Municipios Vascos \(EUDEL\) sobre la detección de supuestos de vulnerabilidad con ocasión del lanzamiento de vivienda familiar para posibilitar la adopción de medidas de carácter social](#)”, y realizar un seguimiento pormenorizado con el fin de atender las nuevas realidades y necesidades habitacionales existentes.

2.2. Derecho a la educación

Artículo 28

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación (...)

Artículo 29

1. Los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a:

- a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades;
- b) Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas;
- c) Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya;
- d) Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena;
- e) Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural.

2.2.1. Contexto normativo y social

A lo largo de 2018, el [Departamento de Educación](#) ha continuado impulsando el proceso para la elaboración del documento “[Bases para el Acuerdo en Educación](#)” como paso previo para una futura Ley Vasca de Educación.

En dicho documento han quedado incorporadas las aportaciones realizadas por el [Consejo Escolar de Euskadi](#) en su [informe de fecha de 9 de mayo](#), así como por distintos grupos parlamentarios en la Comisión de Educación celebrada con fecha de 22 de octubre pasado.

Sin embargo, distintos grupos políticos, organizaciones sindicales y asociaciones han hecho públicas sus diferencias poniendo en evidencia las dificultades para la consecución de un nuevo pacto educativo.

Como se señalará más adelante con mayor detalle en el apartado de este informe dedicado a los niños y niñas del pueblo gitano 2.8.3, en el último cuatrimestre de 2018 el Gobierno Vasco ha aprobado la [Estrategia Vasca con el Pueblo Gitano 2018-2020](#), marco de referencia en lo que atañe a las políticas sociales relacionadas con la promoción integral de la población gitana y la defensa y promoción de la cultura gitana. Enmarcado en uno de los ejes definidos, concretamente en el de “mejora de la calidad de vida de las personas gitanas” la estrategia se propone “*Incrementar el éxito escolar del alumnado en el marco de una escuela inclusiva con especial atención a las niñas y las jóvenes*”, para lo que desglosa un conjunto de actuaciones en el ámbito educativo

que, como se decía, serán objeto de más desarrollo en el apartado señalado arriba.

2.2.2. Motivos de queja

El notable incremento del número de quejas referidas al sistema educativo tiene como principal explicación la presentación de reclamación de más de 150 familias en relación con una misma problemática, que se presentará con detalle en el siguiente apartado referido a la admisión del alumnado. Otras cuestiones planteadas en las quejas son destacables por su especial significación en 2018 y, en consecuencia, se presentan bajo epígrafes específicos relativos a: admisión del alumnado, atención al alumnado con necesidades educativas especiales, formación profesional, transporte escolar, comedor escolar y becas. En lo demás, la casuística no se ha apartado de la registrada en ejercicios anteriores, por lo que no ha sido objeto de una especial valoración o reflexión. Cabría excepcionar la persistencia de quejas relacionadas con la convivencia escolar, que, aunque se contabilicen en números bajos, sugieren siempre un grado de sufrimiento importante.

2.2.2.a) Admisión del alumnado

El Ararteko ha recibido un significativo número de quejas en relación con el diferente tratamiento que se dispensa a las **familias monoparentales** en los procesos de admisión de alumnado, según se trate de las escuelas infantiles dependientes del [Consorcio Haurreskolak](#) o de los centros públicos dependientes de ese Departamento de Educación o de centros privados concertados.

Al abordar su intervención esta institución ha sido consciente de la dificultad de mantener, en estrictos términos jurídicos, el fundamento de las quejas presentadas haciendo valer un supuesto trato discriminatorio contrario al principio de igualdad. No obstante, pese a ello, ha solicitado la colaboración de dicho Departamento de Educación para conocer su parecer motivado en relación con la posibilidad de que la situación de las familias monoparentales pueda ser, de alguna manera, tenida en cuenta a efectos de la admisión del alumnado en centros públicos dependientes del Departamento de Educación o en centros privados concertados.

En el informe remitido en respuesta al anterior requerimiento, este departamento ha defendido por un lado la procedencia de primar la toma en consideración de determinadas circunstancias familiares, como pueden ser la renta, el número de hermanos, etc., a la hora de ordenar la admisión del alumnado, ya que se entiende que se trata de circunstancias que merecen una mayor atención que la referida a la condición de familia monoparental. De todos modos, aun cuando no se ha hecho mención a ello en el informe, no está de más recordar que la consideración de tales circunstancias resulta obligada por efecto de la legislación educativa básica estatal (en este sentido, se expresa el artículo 84.2 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo,

de Educación, conforme a la nueva redacción de la [Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre](#), para la mejora de la calidad educativa).

Por otro lado, el Departamento de Educación del Gobierno Vasco ha puesto de relieve también las diferencias que separan la oferta que se realiza por parte del Consorcio Haurreskolak, en la que componente asistencial de cara a las familias juega un papel primordial, frente a la oferta educativa programada por el departamento, en la que la garantía de escolarización alcanza también en la práctica el nivel de 2 años (así lo señalan los datos que ha dado a conocer el Consejo Escolar de Euskadi en su último informe "[La educación escolar en Euskadi 2015-2017](#)", conforme a los cuales: "*Euskadi ocupa el primer lugar en la Unión Europea en el índice de escolarización en el primer ciclo de E. Infantil. En el curso 2016-2017 fue el 93,7% a los 2 años.*").

Atendidos todos estos argumentos, esta institución se ha visto obligada a reiterar a las familias su apreciación inicial referida a la dificultad de hacer valer la existencia de un trato discriminatorio, habida cuenta de las razones expuestas para justificar la diferencia de trato que se dispensa a las familias monoparentales ante dos situaciones que tampoco pueden considerarse iguales.

Atendida ya esta cuestión, que en 2018 ha concentrado un número tan importante de quejas, hay que señalar que otra cuestión controvertida en lo tocante a la admisión del alumnado es la **escolarización del alumnado fuera del plazo ordinario**, sobre todo en casos de incorporación tardía al sistema educativo de la CAPV.

A este respecto, la nueva regulación de la admisión del alumnado ([Decreto 1/2018, de 9 de enero](#)) ha incorporado un capítulo específico en el que se ha hecho constar que, al escolarizar a este alumnado, además de las preferencias expresadas y de la disponibilidad, se deberán tener en cuenta otros factores ligados a la planificación escolar y al equilibrio en la distribución de la diversidad entre distintos centros.

Precisamente, este último factor (el equilibrio en la distribución de la diversidad) está siendo utilizado para propiciar la escolarización del alumnado recién llegado en centros concertados. Sin embargo, son muchas las familias que muestran su rechazo a estas propuestas de escolarización debido al ideario religioso de algunos de estos centros, a los excesivos gastos que ello implica, etc., lo que hace que, habitualmente, en cuanto tienen ocasión (siguiente proceso ordinario de admisión) se planteen el traslado a centros educativos distintos.

Ante esta realidad, a juicio de esta institución, es necesario que el Departamento de Educación del Gobierno Vasco realice un seguimiento del alumnado escolarizado por las comisiones de escolarización, así como que evalúen la eficacia de esta política de distribución, tal y como, de hecho, se propone en el [Informe sobre la escolarización del alumnado extranjero en el sistema escolar de la CAPV](#) que ha sido presentado por el propio departamento.

El rechazo de las familias a las propuestas de escolarización planteadas suelen estar referidas también al modelo lingüístico de los centros asignados. A este respecto, esta institución ha tenido acceso a un informe interno del Departamento de Educación en el que se viene a concluir que, si bien las familias tienen derecho a solicitar o elegir el modelo lingüístico A, no existe una correlativa obligación para la administración educativa de proveer una plaza en dicho modelo. Según este informe, únicamente existe la obligación legal de ofertar una plaza en el modelo B, en el que el currículo se imparta en euskera y castellano y en el que la utilización vehicular de ambas lenguas sea razonable. De ello se hace depender, además, el reconocimiento de los servicios complementarios de transporte y comedor.

Sin embargo, tal y como queda reflejado en la queja descrita en el apartado 2.2 del capítulo II.2 del informe general, el Departamento de Educación no parece seguir dicho criterio en todos los casos, puesto que no es infrecuente ver que las propuestas de escolarización planteadas por las Comisiones de Escolarización, aun cuando las familias se hayan decantado por los modelos A y B, suelen estar referidas a modelos D. Sería conveniente concretar, en consecuencia, el criterio a seguir por estas Comisiones.

Otro asunto planteado una vez más ante esta institución es la conveniencia de tomar en consideración la voluntad de las familias a la hora de decidir la **escolarización de hermanos gemelos o mellizos**, bien en una misma aula o bien en aulas distintas.

Es cierto que ante este tipo supuestos no hay evidencias científicas que hagan irrefutable o incontestable un concreto modo de escolarización, ya que todos pueden ser acertados. Sin embargo, en esta ocasión el Ararteko ha querido incorporar una reflexión al debate. En efecto, a juicio de esta institución, la conveniencia de atender o más bien la necesidad de tomar en consideración las circunstancias especiales que se puedan dar en cada caso es algo que, además de reivindicar el papel que las familias pueden y deben tener con respecto a la educación de sus hijos, viene impuesto desde la perspectiva del interés particular de los menores afectados ([Resolución del Ararteko de 4 de junio de 2018](#), por la que sugiere, al Departamento de Educación del Gobierno vasco, la conveniencia de tener en consideración la voluntad de las familias en los casos de escolarización de hermanos gemelos o mellizos).

A juicio de esta institución, este planteamiento, que defiende la necesidad de atender el interés superior del menor, es la que mejor se compadece con la [Observación General nº 14, del Comité de los Derechos del Niño](#), sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1), de la que el Ararteko se ha hecho eco en muchas de sus actuaciones (por todas: [Recomendación General del Ararteko 2/2015, de 8 de abril](#)).

Es obligado reparar, además, en que el hecho de plantear a los centros educativos la conveniencia de mantener una actitud flexible con respecto al modo de escolarización de los menores gemelos o mellizos no supone ningún menos-

cabo de su autonomía, ya que no se pone en cuestión que los centros puedan optar por un modelo u otro de escolarización. Lo que se propone es la conveniencia de flexibilizar la posición previamente defendida por el centro cuando las circunstancias concretas de los menores así lo aconsejen en beneficio de su interés particular. Esto es, sólo en aquellos supuestos en los que se puedan suscitar diferencias, lo que se trata es de hacer primar el interés particular o superior de los menores, pero sin que ello deba ser interpretado como una limitación arbitraria o injustificada de la autonomía reconocida a los centros.

Una cuarta cuestión en este apartado relativo a la admisión del alumnado es la referida a la **escolarización del alumnado en Vitoria-Gasteiz** y, más concretamente, al resultado del seguimiento que en 2017 se decidió realizar de esta situación, a la que algunas personas se refieren como de segregación educativa.

Como se decía arriba, en octubre de 2018 el Departamento de Educación ha presentado el *Informe sobre la escolarización del alumnado extranjero en el sistema escolar de la CAPV* como respuesta a los compromisos del Departamento de garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y que, según se indica, se enmarca de una manera directa en el *II Plan de atención educativa al alumnado inmigrante en el marco de una escuela inclusiva e intercultural 2016-2020*. En este informe se confirma que, en el caso de Vitoria-Gasteiz, el fenómeno de concentración se produce en un espacio geográfico reducido, lo que hace que al hecho de la concentración se le añada otro de percepción y sobre-representación.

Entre los retos y propuestas de actuación que se proponen en este nuevo estudio destacan las referidas a garantizar el acceso en igualdad de oportunidades y a promover el equilibrio en la composición social de los centros y una mayor cohesión del sistema escolar. No obstante, este informe ha sido tachado de insuficiente por parte de la Plataforma a favor de la escuela pública en Vitoria-Gasteiz, ya que, en su opinión, no contempla las trabas que para la escolarización del alumnado inmigrante tienen lugar en algunos centros concertados de la ciudad.

En este contexto, es obligado hacer referencia también a la **iniciativa legislativa popular** (ILP) impulsada por una plataforma a favor de una escuela inclusiva y en contra de la segregación escolar, cuya tramitación ha sido finalmente rechazada por el Parlamento Vasco al considerar que el marco de discusión adecuado ha de ser el de la futura ley de educación.

En opinión de esta institución, todos estos documentos e iniciativas no hacen sino corroborar la necesidad de proseguir con la labor de seguimiento acordado.

Para finalizar, por hacer referencia a la **escolarización de una joven con necesidades educativas especiales**, cuestión abordada en el siguiente apartado de este texto, se informa de la actuación en un caso en el que la administración educativa parecía estar sopesando su traslado a otro centro

educativo, ignorando la voluntad de la familia y eludiendo la tramitación de procedimiento alguno al efecto.

El proceso de admisión y escolarización del alumnado regulado mediante [Decreto 1/2018, de 9 de enero](#), contempla una importante excepción para la escolarización del alumnado con necesidades educativas especiales excepcionales. En el caso de estos alumnos, corresponde a los respectivos delegados o delegadas territoriales decidir el centro donde deberán escolarizarse, con la asesoría, en su caso, de los órganos que se establezcan al efecto, una vez oídos los padres y madres, tutores o tutoras y tras la valoración previa del equipo de Asesoría de Necesidades Educativas Especiales del correspondiente Centro de Apoyo a la Formación e Innovación Educativa (Berritzegune).

No obstante, el hecho de que la escolarización de este alumnado con necesidades educativas especiales pueda apartarse del proceso ordinario de admisión del alumnado y que sean los respectivos delegados o delegadas territoriales los que estén facultados para decidir el centro en el que han de ser escolarizados no puede dar lugar a una suerte de actuación de plano que ignore las exigencias expresamente previstas en el Decreto 1/2018, de 9 de enero, así como el resto de garantías que se establecen en la [Ley 39/2015, de 1 de octubre](#), del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

El artículo 21.2 del Decreto 1/2018, de 9 de enero, que establece el sistema precitado de elección de centro por parte de los respectivos delegados territoriales para estos casos, pone de manifiesto, a juicio de esta institución, lo esencial que resulta el trámite de audiencia en estos casos.

A lo anterior, se han de sumar además, el resto de trámites y garantías que deben estar presentes en todo procedimiento, en aplicación del principio de legalidad administrativa ([artículo 103.1 de la Constitución](#)) que en su aspecto formal o procedimental hace que toda actuación administrativa deba discurrir conforme a los cauces formales que han sido establecidos con el fin de garantizar, tal y como se explica en la exposición de motivos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, el adecuado equilibrio entre la eficacia de la actuación administrativa y la imprescindible salvaguarda de los derechos de la ciudadanía.

Consecuentemente con todo ello, el Ararteko ha planteado al Departamento de Educación del Gobierno Vasco la necesidad de formalizar su actuación con la emisión de una resolución de la delegada territorial correspondiente, en la que se haga constar la decisión adoptada de escolarizar a esta joven en un centro distinto, para que, en su caso, su familia pueda valorar su eventual impugnación.

2.2.2.b) Alumnado con necesidades educativas especiales

Relacionado todavía con el apartado anterior, el Ararteko considera obligado hacer mención también a la recepción de quejas en las que la apuesta de las familias por escola-

rizar a sus hijos en el modelo A responde al hecho de que se trata de menores con necesidades educativas especiales y/o con dificultades de aprendizaje, como la dislexia. Estas quejas son demostrativas de la existencia de una preocupación que, a juicio de esta institución, la administración educativa debe disipar con la puesta a disposición de los apoyos o recursos necesarios.

En lo que respecta específicamente a las necesidades educativas especiales, en nuestro último informe dimos cuenta de la actuación realizada entonces en el caso de una joven con discapacidad interesada en cursar enseñanzas de grado superior, a la que finalmente le fueron facilitados, pese a su edad, los apoyos necesarios.

Este año debemos hacer referencia también a nuevas quejas en las que la cuestión a debate es la continuidad o no de apoyos, en el ámbito de la enseñanza no universitaria, para jóvenes que desean proseguir con su formación. A este respecto, el Departamento ha venido a defender que la función propia de los especialistas de apoyo educativo es la de favorecer que el alumnado adquiera las competencias necesarias en los ámbitos que tenga dificultades, como puede ser el del cuidado personal (aseo, vestido...), pero que tareas meramente asistenciales (como puede ser la de acompañamiento al baño) no requieren de personal especializado y no justifican en ningún caso su contratación, lo que, en opinión de esta institución, hace necesario un debate sobre cómo abordar la situación de estos jóvenes con este tipo de necesidades.

2.2.2.c) Formación profesional

Comenzaba el año con el problema irresuelto de la respuesta a las necesidades formativas de determinados chicos y chicas, tras la implantación en el curso 2015-2016 de la Formación Profesional Básica, que restringe el acceso a la misma de las personas jóvenes que hayan superado los 17 años o a aquellas que no hayan cursado el primer ciclo de Educación Secundaria Obligatoria. Esta cuestión fue planteada de manera monográfica en la reunión del Ararteko con la organización Harresiak Apurtuz y dos de sus entidades asociadas (Fundación Peñascal y Fundación Adsis), en el mes de julio.

El Ararteko mantiene que una respuesta desde el sistema educativo formal y reglado podría venir del desarrollo del [decreto que regula la Formación Profesional Básica en Euzkadi](#), que contempla la posibilidad de articular, mediante una convocatoria específica, una oferta de ciclos formativos de Formación Profesional Básica para personas mayores de 17 años y sin estudios secundarios acreditados, así como la posibilidad de establecer y articular ofertas formativas de formación profesional adaptadas a las necesidades de colectivos con necesidades específicas (disposición adicional segunda).

La respuesta a esta situación, sin embargo, ha procedido del subsistema de formación para el empleo, que ha habilitado un importante fondo para el desarrollo, con la

necesaria flexibilidad, de algunas formaciones vinculadas a certificados de profesionalidad. Así, la introducción de la [Resolución de 31 de octubre de 2018, del Director General de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, por la que se procede a la publicación de la convocatoria de subvenciones 2018-2020 para la realización de acciones formativas dirigidas a la activación sociolaboral de personas jóvenes desempleadas con baja cualificación de la Comunidad Autónoma del País Vasco](#) se hace eco de esta problemática, decidiendo poner en marcha un programa formativo que genere oportunidades formativas vinculadas a los certificados de profesionalidad de nivel 2 y favorecer de esta manera la transición exitosa al mundo laboral de jóvenes entre 16 y 25 años que no han completado la ESO y, por diferentes motivos, no tienen acceso a continuar con su formación para el empleo por falta de competencias básicas y que respondan al perfil de este tipo de colectivos:

- *Alumnos que ha repetido varias veces durante las etapas de primaria o secundaria y que han alcanzado los 17 años sin conseguir obtener el título y que, por superar la edad de matriculación de la FP Básica, ya no tienen acceso a esa vía formativa.*
- *Jóvenes extranjeros que han llegado con más de 16 años, y, por tanto, no se les ha escolarizado en la Educación Secundaria, por lo que no cumplen los requisitos de acceso a los certificados de profesionalidad de nivel 2.*
- *Jóvenes que han comenzado la FP Básica y que, por diferentes razones, la han abandonado y cuando quieren volver a la misma, no pueden acceder porque ha habido una interrupción temporal de su itinerario formativo reglado, lo cual les niega la oportunidad de formarse para aumentar su empleabilidad.*

2.2.2.d) Comedores escolares

En materia de comedores escolares esta institución ha tenido la oportunidad de conocer que el Departamento de Educación es consciente de la evolución y de la relevancia que está adquiriendo la custodia compartida en los últimos años, así como de la obligación de la administración de analizar y, en su caso, adecuar los servicios a las nuevas realidades y demandas sociales y familiares. De hecho, el Departamento de Educación ha informado a esta institución que está analizando el modelo de gestión de los comedores escolares de centros públicos a través de una comisión en la que toman parte, entre otros, los representantes de directores y directoras de los centros, personal de cocina y padres y madres. Según lo avanzado, este trabajo podrá servir para modificar la regulación de los comedores escolares, por lo que, en este contexto, podrán analizarse también las diferentes cuotas a pagar por el alumnado que hace uso del comedor en función de la asistencia y de su situación familiar.

2.2.2.e) Transporte escolar

En el caso del transporte escolar el Ararteko ha conocido, igualmente, que el Departamento de Educación se ha comprometido a estudiar posibles modificaciones del [Decreto 69/2015, de 19 de mayo](#), sobre el transporte escolar del alumnado de los centros públicos, con el fin de regularizar el servicio que de hecho se presta al alumnado de dos años, tras los incidentes que han tenido lugar al inicio del presente curso escolar 2018-2019 en el que muchas familias se han visto privadas de la posibilidad de transporte.

2.2.2.f) Becas y otras ayudas al estudio

Los procedimientos administrativos en materia de becas y ayudas al estudio continúan siendo objeto de quejas que la ciudadanía promueve y que, año tras año, constituyen una prueba de la inquietud por el asunto.

Ahora bien, contemplada la cuestión en términos cualitativos, las razones por las que los particulares formulan las quejas tienden a reproducirse; esto es, se siguen centrandó en desacuerdos con las decisiones de la Administración educativa a las que se suman las provocadas por los retrasos en resolver, con especial protagonismo de las demoras en dictar resolución expresa sobre los recursos de alzada interpuestos.

Mención especial merece la **actuación de oficio** referida a becas y otras ayudas al estudio en el caso de alumnado gitano. Esta actuación ha tenido dos vertientes. Una primera, referida al modo de determinar la renta de las familias solicitantes de estas ayudas cuando éstas (las familias), además de no haber presentado la declaración del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), tampoco son receptoras de ninguna prestación o ayuda social (RGI...), y una segunda, relativa a la exigencia o no del abono de cuotas previas por la utilización de este servicio de comedor en el caso del alumnado que previsiblemente vaya a ser beneficiario de becas.

En lo que respecta a esta última, el Departamento de Educación del Gobierno Vasco ha informado a esta institución de la medida adoptada, en diciembre de 2013, consistente en remitir a los centros una comunicación en la que se recordaba que la circular sobre comedores permite a los centros no exigir cuotas al alumnado susceptible de ser becado. Ello ha llevado a esta institución a descartar la necesidad de plantear posibles sugerencias o recomendaciones y optar, en cambio, por tramitar, a modo de quejas individuales, los posibles incidentes que puedan producirse en el futuro en torno estas situaciones referidas al cobro de cuotas.

En lo que respecta al modo de determinar la renta de las familias, finalmente, el Departamento de Educación ha confirmado que se está procediendo a tomar en consideración los informes que puedan realizar los servicios sociales con respecto a las familias en situación de riesgo de exclusión, lo que nos ha llevado a dar por finalizada la actuación de esta institución.

2.3. Derecho a ser protegido frente al abandono, el maltrato o la violencia

Artículo 19

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

Artículo 20

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

2.3.1. Contexto social y normativo

En el año 2018 se ha aprobado el [Decreto 179/2018, de 11 de diciembre](#), por el que *se regula el acogimiento familiar en la Comunidad Autónoma del País Vasco*, que da respuesta a buena parte de las [recomendaciones](#) realizadas por esta institución en el año 2015, entre ellas, a la de la redacción de la propia norma. Este decreto regula de forma muy detallada todos los aspectos del acogimiento familiar, desde sus modalidades, hasta el procedimiento para la selección, valoración de la adecuación de las personas acogedoras y formalización del acogimiento. Define, además, los derechos y deberes, tanto de las personas acogedoras, como de los y las niñas acogidos y de los progenitores o tutores y regula las modificaciones, suspensiones temporales y el cese de la medida. Tampoco olvida las medidas de apoyo a las personas acogedoras y a los niños y niñas acogidos, con especial atención a la etapa de emancipación, ni el régimen de visitas, relación o comunicación con la familia de origen.

En la última semana del año se aprobó el [Decreto 188/2018, de 26 de diciembre](#), sobre los *programas de carácter humanitario que tienen por objeto el desplazamiento temporal de personas extranjeras menores de edad a la Comunidad Autónoma del País Vasco*, en el que se determinan los requisitos y condiciones que deben reunir estos programas, además del procedimiento de actuación que debe seguirse a fin de evaluar y verificar la adecuación o no del programa a los fines pretendidos por el mismo. Como es sabido, el artículo 187 del [Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social](#) (norma que regula estos desplazamientos) exige que el Subdelegado de Gobierno en la Comunidad Autónoma que va a acoger temporalmente a esa niña o niño emita un informe favorable, exigiendo, a su vez y con carácter previo a éste, la emisión de otro informe por parte del organismo autónomo competente en la materia de protección

de niños, niñas y adolescentes, que en el caso de Euskadi son las diputaciones forales. Como en ocasiones anteriores, el Ararteko ha hecho llegar al órgano redactor de la disposición normativa las resoluciones o recomendaciones que, sobre este tema ha formulado en años anteriores, a fin de que pudieran ser tomadas en consideración.

En otro orden de cosas, cabe mencionar la presentación a comienzos de año del informe publicado por UNICEF a finales de 2017 sobre el acogimiento (tanto familiar como residencial) *Un lugar donde quedarse* que recoge la realidad de esta medida en 9 comunidades autónomas, entre ellas, Euskadi. La guía de buenas prácticas y recomendaciones (*El acogimiento como oportunidad de vida*) que acompaña y complementa el estudio recoge un número interesante de referencias a servicios vascos.

2.3.2. Motivos de insatisfacción

Las reclamaciones relacionadas con la atención prestada por los servicios sociales municipales, esto es, con la atención primaria y situaciones de desprotección leves y moderadas, tienen por motivo la falta de respuesta de estos a demandas de información y orientación, la entrega de informes sobre expedientes administrativos con lagunas de información (realmente, de información de terceras personas) o la eventual falta de resultados de la intervención del programa socioeducativo. Un denominador común de éstos últimos es el desacuerdo con la información recogida sobre su persona (su comportamiento) en los informes por parte de alguno de los o las profesionales que participan en la intervención. Esta cuestión ha sido también planteada en otra queja sobre uno de los programas de intervención familiar del servicio guipuzcoano y en ninguno de los casos analizados se han detectado actuaciones incorrectas.

Un motivo frecuentemente trasladado sigue siendo el **desacuerdo con la declaración de desamparo de sus hijos o hijas**, la suspensión de la patria potestad y la asunción de la tutela por parte del ente foral. En todos estos casos las personas promotoras de la queja habían acudido o tenían previsto acudir a sede judicial para oponerse a la medida, lo que impedía la actuación del Ararteko en lo tocante a su principal demanda. A esto hay que añadir, por otra parte, que esta institución no se pronuncia sobre cuestiones técnicas como la competencia parental o el mayor o menor grado de desprotección de un menor, realizadas desde ámbitos de conocimiento distintos al que le es propio al Ararteko, esto es, su conformidad a Derecho. En alguno de estos casos, no obstante, se ha podido actuar en lo tocante a demoras en la valoración o en la aportación de la información administrativa necesaria para materializar su derecho de oposición a la medida.

La medida de **acogimiento familiar** ha sido este año objeto de algunas quejas presentadas, bien por las familias biológicas, bien por familias acogedoras, y que se han referido a:

- o Valoraciones de no adecuación como persona/familia para acogimiento permanente.

- o Desacuerdo con la actuación del servicio foral ante la agresión sufrida por un niño acogido por parte de otro niño también en acogimiento.

- o Desacuerdo con las decisiones adoptadas respecto al menor o menores acogidos.

A falta de recibir información de uno de los casos, en ninguno de los restantes se ha considerado que la administración haya actuado de manera contraria a Derecho.

Especial mención merece un expediente en el que se analizaba el requerimiento realizado por Lanbide para que una persona solicitante de la Renta de Garantía de Ingresos convalidara la *kafala* de su sobrina y pudiera ser considerada miembro de la unidad de convivencia. Como es sabido, la *Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de Adopción Internacional*, previó la posibilidad de que tanto adopciones simples, *kafalas*, acogimientos, o cualquier otra medida de protección de menores adoptada en el extranjero, pudieran desplegar efectos en España equiparándolos a los acogimientos familiares o a las tutelas, siempre que reuniesen determinados requisitos. No obstante, para que la *kafala* tenga validez en España, se debe llevar a cabo un trámite de control de su regularidad, previsto en la *Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia*. En la respuesta a la reclamante se le informaba de que para la realización de este trámite podía acudir, bien a un procedimiento incidental previsto en la *Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria*, bien al procedimiento general de homologación o *exequatur*.

En lo tocante a niños, niñas y adolescentes **adoptados**, dos han sido las quejas recibidas este año. En la primera, resuelta durante la tramitación, se cuestionaban los apoyos articulados para afrontar una adolescencia un tanto complicada; en la segunda, el motivo de desacuerdo eran los seguimientos a la adopción. En este caso, una familia que había adoptado tres niños polacos en 2010 mostraba su disconformidad con la aplicación de los nuevos requerimientos para los seguimientos de las adopciones aprobados en Polonia en 2017 a las adopciones realizadas con anterioridad a esta fecha. Los promotores de la queja relataban que el Organismo Acreditado para la Adopción Internacional (OAA) con quien habían realizado la adopción en Polonia les estaba exigiendo realizar seguimientos postadoptivos hasta la mayoría de edad de cada uno de ellos en virtud de la normativa aprobada en 2017, cuando en la legislación vigente en el año en que se realizaron las adopciones únicamente se exigía la realización de 3 informes en los 3 años siguientes a la adopción, que ya se habían realizado. El OAA aseguraba que los seguimientos hasta la mayoría de edad eran requeridos por la autoridad en materia de adopciones de Polonia para todos los casos, independientemente de la fecha de constitución de la adopción. La Diputación Foral de Bizkaia, en cumplimiento de las competencias encomendadas en esta materia y ante la negativa a realizar estos seguimientos, había comunicado a la familia reclamante que, en caso de no realizarlos en un breve plazo, procedería a promover la incoación de procedimiento sancionador por cada seguimiento no realizado.

El Ararteko se interesó ante la administración afectada en relación con una única cuestión relativa al momento y el contenido del cambio legislativo mencionado por el OAA *Creixer Junts* y, en particular, por la afectación a las adopciones sucedidas con anterioridad. Tras la consulta al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, que a su vez trasladó la cuestión al Servicio Social Internacional, el departamento foral informó de que en Polonia no había existido hasta 2017 un sistema de seguimientos de la adopción unificado y que el nuevo sistema no se aplicaba retroactivamente, por lo que consideraba que los seguimientos a los que se había comprometido la familia en su momento ya se habían realizado y se archivaban los procedimientos sancionadores anunciados.

En algunas de las quejas recibidas en torno a una eventual mala atención a niños, niñas o adolescentes en **acogimiento residencial** subyacía, aunque no se formulaba, el cuestionamiento de la decisión de los servicios forales respecto a la situación de desprotección de esos chicos y chicas. En todo caso, una vez clarificado con las personas reclamantes el objeto de la posible intervención del Ararteko, se ha comprobado que la atención prestada desde los correspondientes recursos residenciales no se podía valorar de incorrecta y que el desacuerdo con la intervención y, en ese sentido, la falta de colaboración de los progenitores en las propuestas de trabajo, era un obstáculo importante para el progreso en el plan educativo planteado para los jóvenes, que los equipos educativos no siempre conseguían superar.

El Ararteko ha investigado, también, unas agresiones en el interior de los centros. En un caso, entre compañeros y en otro, de chicos a educadores. La actuación relativa a esta última fue abierta de oficio en cuanto se tuvo conocimiento de ella y, en el marco de su tramitación, personal de la institución ha visitado el recurso, además de recabar información de la entidad gestora, la administración titular y varios profesionales del equipo educativo. A la fecha de finalización de este informe no ha concluido aún su actuación.

Como se verá en los siguientes apartados, dedicados expresamente a la situación de la red de recursos para acogimiento residencial y a la situación de la atención prestada a los menores extranjeros no acompañados, además de la visita realizada a este centro, el Ararteko ha cursado a lo largo de 2018 visita a otros 4 centros.

2.3.3. Situación de la red de acogimiento residencial

En un año en el que la llegada de un número muy alto de menores extranjeros no acompañados ha tensionado la red de recursos residenciales al máximo, se ha de comenzar este apartado valorando en toda su profundidad el esfuerzo (económico y de recursos humanos) realizado por las administraciones públicas competentes, que han continuado con la buena praxis ya destacada en años anteriores de adaptación de los recursos a las necesidades cambiantes. Es constatable que, en algunos casos, la demanda desborda los centros en el momento mismo de su apertura, volviendo a requerirse más recursos, pero siendo conscientes de la difi-

cultad que entraña la apertura en condiciones idóneas de un nuevo centro o el diseño de nuevas formas de intervención, no cabe sino valorar lo conseguido y animar a perseverar en esa forma de actuar que, en todo caso, es lo que toda la legislación de protección a la infancia y la adolescencia exige.

Se vuelve a destacar este año que los altísimos niveles de ocupación no están impidiendo la asignación de una plaza residencial, esto es, la atención inmediata, en todos los casos que resulta necesario. No obstante, introduce una dificultad añadida en la asignación del recurso más adecuado a cada niño o niña, ya que se requeriría disponer de más plazas libres para poder decidir la mejor opción conforme al programa más adecuado a sus circunstancias y necesidades.

Volviendo a las adaptaciones realizadas, Álava ha habilitado nuevas plazas para menores extranjeros no acompañados: ha abierto un nuevo centro (dos viviendas contiguas, con 15 plazas) para el programa de emancipación; ha puesto en marcha un nuevo módulo en el recurso de primera acogida; y ha trasladado a una nueva ubicación temporal el programa de preparación a la emancipación.

Recogemos también en este apartado la nueva ubicación, con espacio ampliado y dotada de los requisitos técnicos precisos para una adecuada supervisión, de la unidad de visitas, lugar donde se realizan las visitas y encuentros entre las personas menores de edad y sus madres, padres u otros familiares.

Gipuzkoa ha abierto los dos centros de programa básico que se anunciaban en el informe de 2017 y ha incrementado el número de plazas del centro de acogida de urgencia de Uba hasta 33, también anunciado. Además, ha incrementado otras 11 plazas del programa básico en distintos recursos ya existentes y 8 plazas (en dos centros) para el programa de emancipación. Otro nuevo centro de 6 plazas se ha destinado a madres adolescentes tuteladas (3 madres y 3 niños o niñas). También se ha ampliado en 8 plazas, a la vez que ha cambiado de ubicación, el programa de seguimiento de medidas judiciales.

Destinado a menores extranjeros no acompañados, en exclusiva, se ha abierto, con ubicación provisional, un centro de preparación a la emancipación con 32 plazas, organizado en 4 módulos.

En lo tocante a los centros de día, Gipuzkoa ha abierto el centro terapéutico del que también daba noticia el año pasado, pero con 18 plazas, 6 más de las que en un inicio tenía previstas.

2.3.4. La atención específica a los menores extranjeros no acompañados

Como ya se señalaba en el informe de esta Oficina de 2017, desde finales de 2016 y, de manera más intensa, a partir

del verano de 2017, el número de menores extranjeros no acompañados que llegaba a Euskadi se había incrementado de manera notable, alcanzando a final de año los 1.721 (el triple de las producidas sólo dos años antes). El número de llegadas, lejos de disminuir, ha continuado creciendo a lo largo de 2018, tensionando más aún si cabe la red de acogida y, en general, la capacidad de respuesta dispuesta hasta la fecha para ello. Con datos todavía hasta el mes de julio pasado, el número de menores ascendía a 886, dos tercios de ellos en Bizkaia.

Un número importante de los chicos que llegan a Euskadi lo hace con intención de quedarse y desarrollar aquí su proyecto migratorio. De hecho, según los datos aportados por la Fiscalía General del Estado en su Memoria del ejercicio 2017, los servicios sociales para la infancia en desprotección de Euskadi habían tutelado a 695 menores extranjeros no acompañados, número que ha seguido incrementándose en 2018. Si ponemos este dato en relación con la población de cada comunidad autónoma, podemos afirmar que Euskadi es, exceptuando a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, la Comunidad Autónoma que más menores extranjeros no acompañados atiende en relación a su población (0,317 menores por 1.000 habitantes).

Avanzando en la cuestión y trascendiendo el aspecto meramente cuantitativo, el Ararteko viene realizando desde hace años un seguimiento cercano a la realidad de los menores extranjeros no acompañados que llegan a Euskadi desde la perspectiva que le es propia: la garantía del respeto a los derechos de estos chicos en la atención que se les presta desde las administraciones competentes como adolescentes en situación de desamparo. Consciente del reto que este fenómeno supone para toda la sociedad vasca y, en particular, para las administraciones responsables de acogerlos y protegerlos, desea contribuir a la articulación de la mejor respuesta posible a las necesidades planteadas por estos chicos y chicas.

Ante esta situación el Ararteko ha realizado algunas actuaciones en el ámbito de sus competencias durante 2018.

En el marco de las **visitas de inspección** que el Ararteko viene realizando a los recursos residenciales para infancia en desprotección, los centros que acogen a menores extranjeros no acompañados han sido objeto de especial atención a lo largo de 2017 y 2018, dado, precisamente, el incremento tan importante de chicos (y chicas, en menor medida) a atender.

A comienzos de año se finalizaba con una **recomendación** la actuación de oficio abierta en 2017 sobre el centro de primera acogida de **Zornotza**. Como se recordará, en este espacio residencial se produjeron durante aquel año un número importante de incidentes, algunos de ellos tan graves que obligaron a desalojarlo temporalmente, y que fueron objeto de seguimiento muy cercano por parte de esta institución. Como se recoge en el propio texto de la recomendación, para la resolución de este expediente se han llevado a cabo las siguientes actuaciones:

- Visita al centro el 27 de marzo de 2017 y entrevista con su responsable.
- Reunión con el Servicio de Infancia del Departamento.
- Nueva visita al centro el 28 de junio de 2017 (ampliada al centro de Izurza, abierto en el período entre las dos visitas)
- Petición de información al Departamento (3 de mayo de 2017), solicitándole el informe de la última inspección realizada por el Servicio de Inspección al *Centro de primera acogida Zornotza* y la fórmula utilizada para la comprobación del cumplimiento de la ratio de profesionales conforme a lo dispuesto en el decreto regulador de los centros residenciales para infancia en desprotección.
- Petición de información al Departamento (25 de septiembre de 2017) para la actualización de los datos de ocupación de los servicios residenciales que atienden a menores extranjeros sin referentes familiares en Bizkaia, desglosados por recurso.
- Tercera visita al centro el 28 de noviembre de 2017.
- Reunión con la diputada de Acción Social. Tuvo lugar en fecha, previamente concertada, de 13 de diciembre, siendo así que por la tarde del día anterior el centro de Zornotza hubo de ser desalojado debido a los desperfectos derivados de un incendio en sus instalaciones.
- Reunión del Ararteko con la diputada de Acción Social y su equipo directivo.
- Cuarta visita al centro el 14 de marzo de 2018, finalizadas las obras para su reparación y una vez reanudado el servicio.

Conviene recordar que Zornotza es el único centro en Bizkaia para el desarrollo del programa de acogida de urgencia contemplado en el *Decreto 131/2008, de 8 de julio, regulador de los recursos residenciales para la infancia y la adolescencia en situación de desprotección social*. Definido en origen para 30 plazas, ya en la renovación del convenio para la gestión del recurso en 2017 y ante la realidad de un número superior de chicos, se había ampliado el número de plazas a 40. En todo caso, la realidad observada en las 4 visitas realizadas fue de una sobreocupación continuada en el tiempo muy superior incluso a estas 40 plazas: 53 el 27 de marzo, 56 el 28 de junio, 104 el 28 de noviembre y 68 el 14 de marzo de 2018, lo que supone incrementos de hasta un 250% de ocupación sobre las plazas previstas en los momentos punta.

La intensa llegada de estos chicos procedentes mayoritariamente del continente africano y, especialmente, del Magreb afecta, no obstante, a todos los recursos para menores extranjeros no acompañados de la red residencial vizcaína, de la que el centro de Zornotza no es sino la puerta de entrada.

A pesar de la apertura de nuevos centros, tanto éstos como los ya existentes se encuentran por encima de los límites, si bien en porcentajes distintos, para los que están diseñados.

El Ararteko es consciente de la dificultad que entraña la gestión de unos recursos estancos frente a una demanda incontrolable, así como de los esfuerzos que el Departamento foral viene realizando para abrir nuevos recursos que den respuesta a los chicos que continúan llegando a Bizkaia. Pero resulta evidente que no está siendo suficiente y los derechos de estas personas menores deben en todo caso quedar garantizados. Si bien es cierto que la disposición adicional primera del Decreto 131/2008 antes mencionado permite a los órganos forales la habilitación de “recursos residenciales diferentes de los regulados en el artículo 6 (...), al objeto de prestar la atención inmediata que requieran las personas menores de edad en situación de desprotección cuando sus necesidades se encuadren en nuevas realidades o en fenómenos sociales emergentes o se observe un crecimiento masivo y no previsible de la demanda, y no sea posible, por sus dimensiones, darle respuesta en el marco de la red de recursos existente”, su punto segundo destaca el carácter excepcional, temporal y transitorio de estos recursos, en garantía del cual limita el período máximo de su funcionamiento a 1 año, prorrogable por otros 6 meses, período en el cual se deben ir arbitrando medidas estables y definitivas, ajustadas a las previsiones del decreto regulador.

Constatado el incremento de llegadas durante el período al que hace referencia esta recomendación, el período de excepcionalidad podría estar ya agotándose, lo que haría imprescindible la dotación de más plazas para la primera acogida y, de forma derivada, para el desarrollo de los programas de preparación a la emancipación y de emancipación.

El segundo elemento destacado en la resolución hace referencia al equipo educativo. El equipo profesional de los centros, los educadores y educadoras, son la herramienta imprescindible para la intervención. Ellos y ellas tienen en sus manos recuperar para la vida a niños, niñas y adolescentes que han sido dañados, en algunos casos muy profundamente, por experiencias vitales de maltrato y negligencia. De su buen hacer profesional dependerá que el dolor persistente, los efectos de la violencia y de la privación (a veces material, pero casi siempre afectiva) se vean mitigados o no. Su presencia, su implicación, su cercanía son condiciones *sine qua non* para la actividad educativa.

La realidad que el Ararteko ha conocido es la de profesionales con experiencia e implicación, pero cansados, trabajando en situaciones de tensión mantenida en el tiempo que minan el estado personal necesario para acompañar educativa y emocionalmente a los y las menores. De ahí la importancia de las condiciones laborales en las que se desarrolla este trabajo y que comprende, más allá de lugares de trabajo idóneos, retribuciones dignas y ratios adecuadas, disponer de espacios de supervisión y contraste para el aprendizaje, el trabajo en equipo y el mantenimiento del estado de salud psíquica preciso para la tarea encomendada.

Al texto remitido respondió el departamento foral con algunas precisiones en la denominación de organismos citados y la colaboración de las entidades locales que se procedió a corregir. El Ararteko, sin embargo, tiene dificultades para compartir la argumentación de que el centro Zornotza es un recurso residencial conformado por cuatro módulos, lo que daría cabida a un mayor número de menores. Cabe recordar en este punto que la figura del “módulo” se introduce en el decreto regulador de los recursos residenciales en el contexto de la configuración con carácter general de estos como pequeñas unidades convivenciales en las que los niños, niñas y adolescentes puedan ser atendidos y desarrollarse en circunstancias lo más similar posible a familias, con personas adultas de referencia que proveen de soporte material y afectivo. Atendiendo a la existencia previa de centros que superaban en el momento de aprobación del decreto –en algunos casos, por mucho– el tamaño considerado idóneo para estas unidades de convivencia, la solución adoptada fue la de la organización de módulos dentro del mismo centro, aspirando a que éstos pudieran reproducir el mismo clima convivencial propuesto para los recursos con carácter general. Así, los distintos artículos del decreto, cuando se pronuncian sobre los requisitos materiales, ratios profesionales, etc., señalan para los módulos condiciones similares a las aplicables a los recursos que atienden a las pequeñas unidades convivenciales (equipo de educadores adscritos al módulo, sala de estar para cada módulo, etc...).

La estructura física del recurso de Zornotza hace difícil, a juicio de esta institución, un funcionamiento modular. Hablamos de un edificio en el que la distribución de los espacios está pensada para un funcionamiento conjunto y colectivo (baños, comedor, etc.) y la organización no está definida en clave de pequeñas unidades con cierto grado de funcionamiento autónomo.

El segundo de los centros visitados en 2018, **Zabaloetxe**, sí fue definido como un centro conformado por diversos módulos. El centro tiene financiados 6 módulos (72 plazas), pero acogía en el momento de la visita (17 de julio) a 99 chicos repartidos en 7 módulos. El centro es amplísimo y tendrían espacio físico como para otro módulo de 12, pero entienden que sólo para situaciones coyunturales y reversibles. Todos ellos desarrollan el programa de preparación a la emancipación, salvo el último, que funciona como una unidad semiautónoma (programa de emancipación) en la casa en donde residía en épocas anteriores la comunidad religiosa. Del número de plazas financiadas (72) hasta las 99 reales se abonan los costes de manutención de los chicos, pero no costes vinculados a profesionales. El presupuesto tampoco alcanza para actividades extraordinarias (udalekus, intercambios, etc.) que sí se hacían en el pasado.

No se refieren problemas especiales en el equipo educativo (o equipos educativos, ya que existe un equipo asignado a cada módulo), ni en sus relaciones con los sistemas de salud, seguridad, incluso con el ayuntamiento, que empadrona a los chicos sin ninguna objeción. Las dificultades más reseñables se refieren a:

- La demora en los procesos de regulación administrativa, en los que confluyen razones atribuibles, tanto al Consulado de Marruecos (que tiene sus propios criterios y decisiones sobre la emisión de los pasaportes), como a la Subdelegación de Gobierno (que no pone objeción a la presentación de la documentación para la obtención de la autorización de residencia con anterioridad a llevar 9 meses empadronado, pero que, de hecho, no la emite antes de ese plazo), y a la situación de “desbordamiento” de los servicios administrativos del departamento foral (con prolongación de hasta 3 meses de guarda provisional por acogida inmediata).
- La ausencia de una propuesta educativa, formativa o de cualificación acorde a las necesidades de estos chicos, cuestión a la que ya se ha hecho referencia en el apartado 2.2.2c) de este Informe.
- La débil e insuficiente respuesta pública a los procesos de emancipación y al soporte una vez alcanzada la mayoría de edad y salida de los servicios residenciales para infancia en desprotección. Esta situación viene siendo señalada por el Ararteko de manera insistente año tras año, por lo que no se entrará en mayores descripciones. Hay que indicar, en todo caso, que en el mismo mes de la visita la Dirección de Inclusión Social de la Diputación Foral de Bizkaia ponía en marcha un nuevo modelo de acompañamiento a los procesos de emancipación, cuyos resultados no se han podido aún evaluar a la fecha de redacción de este informe.

También en el mes de julio se visitó el centro de **Orduña**, que en la fecha de la visita acogía a 60 chicos en programa de preparación a la emancipación y 12 en unidad semiautónoma (programa de emancipación). El funcionamiento del centro, a pesar del número de personas, tampoco es modular. Este centro es uno de los abiertos a lo largo de 2017 para afrontar la intensa llegada de menores extranjeros no acompañados al territorio de Bizkaia y permitir la ubicación de nuevas personas en el centro de primera acogida de Zornotza.

Las dificultades señaladas son coincidentes con las expuestas en la visita anterior: escasas alternativas de formación/cualificación, demoras en procesos administrativos y emancipación en situación de máxima precariedad. Se podría añadir como elemento común a todos los recursos que acogen a menores extranjeros no acompañados, la aceleración de los procesos de intervención por necesidades relacionadas con la gestión de plazas. Si en circunstancias de menor presión por llegadas, en el centro de primera acogida se puede hacer un proceso de vinculación con el menor, valoración de la situación en que se encuentra y necesidades particulares, determinación del recurso o programa más idóneo entre los existentes, realización de los primeros exámenes médicos, etc. y una derivación cuidada al programa definido como adecuado, la situación actual fuerza al paso de los chicos a otros recursos sin apenas tiempo para realizar una mínima intervención educativa. Algo de esta premura, de igual ma-

nera, se produce al pasar a recursos de emancipación o de otros programas.

Para finalizar en lo tocante al recurso de Orduña, se constataba la ausencia total de Planes Educativos Individuales sobre los que se articulara la intervención de los y las profesionales para la mejor atención a las necesidades de los chicos.

El último servicio residencial visitado en 2018 fue el centro de acogida de urgencia de **Uba**, actuación que ha finalizado recientemente con la emisión de una [recomendación](#) a la Diputación Foral de Gipuzkoa. La visita al centro Uba se realizó, sin previo aviso, el día 14 de septiembre de 2018 y con un interés expreso por las condiciones en las que se presta la atención educativa a los menores de edad recién llegados a los que se acoge en la segunda planta del centro. Un segundo objetivo de la visita era conocer la situación del centro ante la llegada intensa de menores y la calidad de la atención que se estuviera pudiendo ofrecer.

La visita se desarrolló en tres momentos: en primer lugar, un encuentro con la persona responsable del recurso; en segundo, una breve visita a las instalaciones de la segunda planta y, por último, entrevistas individuales con los chicos que voluntariamente quisieron conversar con esta institución, facilitadas por el intérprete que acompañó a las representantes del Ararteko. Como es habitual, en fechas posteriores a la visita se completó y contrastó la información obtenida con el responsable foral del Servicio de Protección a la Infancia y la Adolescencia.

En el momento de la visita al centro había acogidas 70 personas menores de edad, 60 de ellas en el programa de menores extranjeros no acompañados, distribuidos estos últimos: 14, en las 7 habitaciones dobles del primer piso; 46, en las 8 habitaciones y la sala del segundo piso.

El tiempo de estancia en cada planta, según el relato de la responsable del centro, se había ido prolongando como consecuencia del grado de saturación de la red de acogimiento residencial y la intensa llegada de menores de edad extranjeros. El centro de primera acogida inicialmente estaba pensado para un paso rápido por él, justamente el necesario para realizar la valoración de las necesidades de los menores y asignarles el recurso residencial de la red más adecuado para responder a éstas. Sin embargo, el tiempo aproximado de estancia era, en ese momento, de cinco meses en la segunda planta y de cuatro en la primera.

A pesar de la evidente sobreocupación del centro, las condiciones en las que se encontraban atendidos los chicos no eran de precariedad. La administración estaba garantizando la cobertura de las necesidades básicas de alojamiento y alimentación, así como los seguimientos médicos y la tramitación de documentación.

Según lo observado en el momento de la visita al centro, los chicos de la segunda planta conversaban tranquilamente en grupos entre el pasillo y las habitaciones sin que pareciera existir actividad organizada alguna. La única actividad que pudo constatar el equipo del Ararteko fue la de un grupo

de 3 o 4 chicos haciendo fichas individuales para aprender castellano en su habitación con una educadora que iba resolviendo sus dudas. Así, el principal problema observado en la visita era el tiempo de permanencia y las condiciones en la segunda planta del centro, donde la vida transcurre entre la habitación y el comedor. Esta situación se prolonga hasta que algún chico de la planta primera es derivado a otro recurso de acogimiento residencial de la red y se libra una plaza, momento a partir del cual empiezan a participar en los grupos que realizan actividades. Mientras permanecen en la planta segunda, y aquel que tiene interés únicamente puede realizar fichas para aprender castellano.

Por otra parte, con este volumen de personas atendidas tampoco parece que se esté pudiendo garantizar el seguimiento personalizado a cada menor acogido, ya que, según la información trasladada a esta institución, las tutorías no están pudiendo ser individuales sino grupales.

Es evidente, a juicio de esta institución, que en un escenario con menor afluencia de menores y una ocupación del centro acorde a las plazas concertadas, la programación de actividades y la atención educativa ofrecida a las personas menores de edad acogidas sería la adecuada para atender a las necesidades de cada uno, tal y como ha ido observando el Ararteko en sus seguimientos y visitas al centro de Uba en los últimos años. La apertura de nuevos centros y la consiguiente ampliación de la red de recursos de Gipuzkoa expuesta en el apartado anterior, por otra parte, hacen prever un mejor escenario en el corto plazo.

Además de la sobreocupación y la participación de los chicos de la segunda planta en actividades formativas y de ocio, la resolución apunta a otros elementos de mejora como son: cuidar la información primera que se facilita a los menores a su llegada a Gipuzkoa (de manera que aúne información realista para la toma de decisiones con un mensaje de acogida y protección), favorecer el contacto de los menores acogidos con sus familias y permanecer vigilante del cuidado de la salud de los y las profesionales del centro, especialmente en lo tocante a los efectos del estrés sostenido en el tiempo.

Una segunda fuente de información sobre la situación en la que se encuentran los menores extranjeros sin referentes familiares, además de las visitas, son las **reuniones mantenidas con organizaciones sociales y responsables, en unas ocasiones técnicos y en otras políticos, de los servicios y programas previstos para su atención en las 3 diputaciones forales**. Así, la relación con Sos Arrazakeriak Gipuzkoa es frecuente, con la particularidad este año de haber propiciado el encuentro de personal del Ararteko con chicos y chicas antiguos usuarios (en épocas no lejanas) del centro Uba. Las visitas procuran también el contacto con otras entidades sociales, ya que los 4 centros visitados son gestionados por organizaciones sociales (Landalan, Religiosos Amigonianos, Bizgarri) o cooperativas de iniciativa social (Zabalduz), pero en tanto en cuanto gestores de servicios de responsabilidad pública y fieles a su cometido, en estos espacios trasladan, en gran medida, la visión y posición de la administración pública a la que representan. En lo

tocante a ésta, es fluida la comunicación con los servicios de protección a la infancia y la adolescencia de las tres diputaciones forales.

En pronunciamientos anteriores el Ararteko ya ha reconocido, entre otras cuestiones, que nos encontramos ante un **fenómeno –el de los procesos migratorios, en donde se enmarca el movimiento de los menores extranjeros no acompañados– global, complejo y en el que se encuentran implicadas muchas instancias, que trasciende con mucho la perspectiva local y requiere de una mirada más amplia**. Por ello, en más de una ocasión ha sugerido reflexiones compartidas y respuestas solidarias en el territorio de Euskadi, que es el ámbito al que puede dirigir sus recomendaciones, a la vez que elevaba propuestas en la misma clave de solidaridad y equidad a sus homólogos estatales y europeos.

En esta línea de trabajo se enmarca la respuesta ofrecida al Defensor de Andalucía en el mes de julio ante su petición de *“fomentar la implicación de las distintas Comunidades Autónomas en el fenómeno de los menores extranjeros no acompañados”* y *“propiciar la celebración de un Encuentro/ Conferencia sectorial de Migración entre los responsables políticos de las Comunidades Autónomas y el Ministerio competente (o con la Secretaría de Estado de Migración) y, en su caso, una representación de las Defensorías del Pueblo receptoras, a fin de poder articular un mejor reparto de este flujo migratorio, así como un sistema de acogida digno con recursos suficientes”*. Al respecto se le informaba de que la Administración vasca ya se venía mostrando partidaria de iniciar conversaciones con este propósito y, de hecho, fue una de las que solicitó la reunión de la Comisión Interautonomía de Infancia (comunidades autónomas y Ministerio), celebrada a inicios de septiembre. Junto a la propuesta de corresponsabilidad y reparto, la administración vasca presentaba unos criterios con los que proceder al mismo, idénticos a los utilizados por Alemania para la distribución de las personas refugiadas entre los distintos Lander: los ingresos fiscales (en este caso, con un peso del 50%) y la población (con incidencia del 30%), a los que se proponía añadir la tasa de desempleo, con un peso del 20%.

Una segunda consecuencia de la iniciativa andaluza fue la decisión adoptada en las Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo celebrada en Valencia en septiembre pasado de dedicar el trabajo de reflexión conjunto que suponen estas jornadas en 2019 a la situación de los menores extranjeros no acompañados y la respuesta ofrecida por las administraciones, tanto la estatal como las distintas autonómicas.

Paralelo en el tiempo y en el marco del encuentro de la Red Europea de Defensorías de Infancia ENOC en París, se presentó la situación de los menores extranjeros no acompañados en el Estado español, especialmente la perspectiva de Andalucía, Cataluña y Euskadi, allí presentes, al Coordinador del Intergrupo sobre Derechos de la Infancia del Parlamento Europeo, que acogió la información con sumo interés. La Asamblea de ENOC, por su parte, aprobó una declaración institucional sobre el [derecho a la educación](#)

de niños y niñas migrantes, en los que están también incluidos estos que no cuentan con referentes familiares en el territorio.

Las dificultades para acceder a una formación cualificante que los menores extranjeros mayores de 16 años comparten con los jóvenes extranjeros sin referentes familiares ya ha sido señalada por esta Oficina en anteriores informes. Este año ha sido la Coordinadora Harresiak Apurtuz (de la mano de Fundación Peñascal y Fundación Adsis) quien ha traído el problema a la institución, tal y como se informa en el apartado 2.2.2c) de este Informe.

Las dificultades para la emancipación y las carencias detectadas en el acompañamiento ofrecido a estos jóvenes en ese momento tan decisivo de sus vidas, presente también de manera recurrente en los informes del Ararteko al Parlamento Vasco, ha propiciado la apertura de una investigación de oficio, aún en curso y de cuya conclusión se dará cuenta en el informe del año próximo.

2.3.5. Niños, niñas y adolescentes expuestos a la violencia de género

Han sido varios los foros en los que, durante 2018, el Ararteko ha tenido la posibilidad de compartir opinión y reflexión sobre la necesaria atención a los niños, niñas y adolescentes expuestos a la violencia de género. Tanto en los espacios promovidos por la Diputación Foral de Bizkaia (*Menores y violencia de género*), como por el Tribunal Superior de Justicia del País (*¿Tiene género el Derecho?*), como en las propias [Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo](#), que este año se han dedicado a la violencia de género, el Ararteko ha venido trasladando que, a la luz de los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño, entiende fundamental mejorar tanto en la prevención como en la detección e intervención con estos niños y niñas, lo que conllevaría:

- Incorporar la voz de todos los niños y niñas (también de los menores de 12 años) en todos los ámbitos y momentos de la intervención, desde el establecimiento de sus necesidades hasta la consideración de sus preferencias. En el ámbito sanitario –pediatras-, en el policial –denuncia-, en el judicial –medidas, PEF, etc.-, en el de servicios sociales, en la escuela, etc.
- Formar a los profesionales que se encuentran en contacto con la infancia y la adolescencia en los ámbitos en que habitualmente transcurren sus vidas (escuela, pediatras, etc.) para “aprender a ver” y detectar mejor los efectos de la violencia ejercida sobre ellos y ellas.
- Mejorar los canales de información y comunicación entre profesionales y sistemas públicos (cuerpos de seguridad, escuela, servicios sociales de infancia, servicios sociales de mujer, fiscalía...).

- Seguir avanzando en una justicia más amigable con la infancia, en línea con las directrices europeas y en el marco que ofrece el desarrollo de la Ley del Estatuto de la Víctima del Delito.
- Aún en el ámbito judicial, reflexionar sobre las medidas cautelares y sobre la diligencia en la atención a las informaciones trasladadas desde los puntos de encuentro familiar.
- Propuestas de intervención compartidas por los servicios sociales de atención a la mujer y los de atención a la infancia en desprotección, como máximo exponente del trabajo colaborativo y/o coordinado entre servicios, habitualmente de la misma institución.
- Compartir criterios, sólidamente sustentados en Derecho, para la toma de decisiones en situaciones de conflicto de derechos (derechos de los progenitores vs. derechos del niño/niña en casos en los que no existe sentencia judicial, incluso sin denuncia y manteniendo la convivencia)
- Recoger y sistematizar datos e indicadores para cuantificar con rigor la realidad sobre el número de niños, niñas y adolescentes, víctimas de violencia machista.
- Garantizar la intervención terapéutica que preste apoyo psicológico y permita el restablecimiento del daño causado por la exposición a la violencia en cada niño, niña y adolescente.
- Incrementar los programas preventivos con niños, niñas y adolescentes, especialmente los relacionados con la educación afectivo-sexual y el buen trato en las relaciones.

El [Pacto de Estado contra la violencia de género](#) acordado en septiembre de 2017 en las Cortes Generales ya incluía algunas de estas propuestas de mejora entre sus 213 medidas aprobadas. No obstante, pese a la urgencia de materializarlas, sólo algunas de ellas han sido desarrolladas por el [Real Decreto-ley 9/2018, de 3 de agosto](#), de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género. Por su orientación a la protección de los niños y niñas expuestos a la violencia de género, destacamos de entre estas la reforma del artículo 156 del [Código Civil](#), que desvincula la intervención psicológica con estos niños y niñas del ejercicio de la patria potestad, de tal modo que la mencionada atención psicológica no requiera del permiso del progenitor agresor.

No obstante, en Euskadi también se debe continuar avanzando en esta tarea, ejerciendo todas las competencias propias que puedan impactar en una mejor protección de los niños y niñas afectados. El plan de trabajo consensuado técnicamente en 2016 por el grupo técnico interinstitucional del [II Acuerdo Interinstitucional para la mejora en la atención a mujeres víctimas de maltrato en el ámbito doméstico y de violencia sexual](#), en el que el Ararteko participa desde 2011, es valorado como una buena hoja de ruta que habrá que

desarrollar y evaluar. En este contexto, resulta reseñable la elaboración en Álava de un Protocolo para menores víctimas de violencia de género, para cuya redacción han trabajado conjuntamente profesionales del Área del Menor y la Familia y del Servicio especializado de Violencia de Género. Iniciativas de este tipo pueden servir de referente a otras instancias también concernidas.

2.3.6. Abuso sexual

Como ya señalábamos en el informe del año pasado, el abuso sexual, la violencia sexual en general, no es una cuestión de atención exclusiva de los servicios sociales, sobre los que este apartado se viene pronunciando. Sin embargo, no hay duda de que esta violencia atenta contra los derechos de los niños, niñas y adolescentes a ser protegidos, derechos a los que aluden los artículos de la [Convención sobre los Derechos del Niño](#) que introducen el apartado, y de que, como recuerda el Comité de los Derechos del Niño, el abuso sexual infantil constituye una forma de maltrato grave a niños y niñas.

Constatadas las debilidades observadas en la detección e intervención en casos de abuso sexual infantil y en el tratamiento para el restablecimiento de las víctimas, el Ararteko, preocupado ante estas graves situaciones, se propuso contribuir a la visibilización del problema y la búsqueda de mejoras en las respuestas públicas. Con esa finalidad, en el mes de julio y en el marco de los cursos de verano de la Universidad del País Vasco, se organizó el curso *“El abuso sexual infantil. Una realidad compleja que interpela a toda la sociedad”*. Con el título ya se quería trasladar que, tratándose de un fenómeno con múltiples dimensiones, requiere de la intervención de diferentes agentes y organismos (públicos y privados) con responsabilidad en servicios y programas donde se pueda prevenir, detectar, intervenir y restablecerse del abuso sexual.

Como se decía en su presentación, el curso trataba *“de promover un espacio reflexivo y de intercambio profesional e intersectorial en el que, la sensibilización, el compromiso y el interés común permitan compartir conocimiento y experiencia en la prevención, detección e intervención en los casos de violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes. Con ello se (pretendía) establecer un punto de partida para reconstruir estrategias compartidas, con el fin de desarrollar prácticas adecuadas y de buen trato dirigidas a la infancia y adolescencia”*. De manera más concreta buscaba:

- Conocer las principales características de las situaciones de la violencia sexual y las secuelas que pueden dejar en los niños, niñas y adolescentes que los han sufrido.
- Conocer y potenciar factores protectores relacionados con la educación afectivo-sexual.
- Identificar algunos indicadores de violencia sexual hacia los niños.

- Reflexionar sobre las pautas para una adecuada evaluación psicológica y forense en estas situaciones.
- Conocer cómo mantener las garantías suficientes en la prueba preconstituida en defensa de sus derechos fundamentales y que les proteja de una posible victimización secundaria.
- Intercambiar el conocimiento necesario para mejorar la coordinación y la intervención en los casos de violencia sexual.
- Conocer el trabajo terapéutico para minimizar el impacto y las secuelas que estas situaciones pueden dejar.

En la inauguración del curso y de manera previa a la exposición de los distintos contenidos del programa, el Ararteko se refirió a dos elementos definitorios de la perspectiva desde la que abordaba este análisis. La primera de ellas tenía que ver, precisamente, con la denominación del fenómeno, ya que, aunque en el propio título del curso y con carácter general se hable de “abuso sexual infantil”, quizás un concepto más adecuado fuera el “victimización sexual”, que integraría todas las formas de violencia vinculadas al área de la sexualidad que puede sufrir un niño, una niña o adolescente y evitaría, además, la confusión que supone el uso de un mismo término para referirse a tipos delictivos distintos. Así, separándose, por elevación, del tipo delictivo de abuso sexual del Código Penal, en el curso se utilizaron de manera indistinta los términos de abuso sexual o victimización sexual en la infancia para referirse a la imposición de comportamientos de contenido sexual por parte de una persona (adulto o no) hacia un niño o una niña, realizado en un contexto de desigualdad o asimetría de poder, habitualmente a través del engaño, la fuerza, la mentira o la manipulación.

La segunda cuestión preliminar se refería al paradigma del análisis. La perspectiva de abordaje del fenómeno de la victimización infantil que el Ararteko definía para el curso era el de la violencia contra la infancia, no la violencia de género. El abuso sexual infantil no es una forma o una parte de un fenómeno más amplio que es la violencia contra las mujeres. El abuso sexual infantil, la victimización sexual infantil es violencia contra los niños, niñas y adolescentes. Violencia de naturaleza sexual en la que hay víctimas niñas y niños, hay personas agresoras hombres y personas agresoras mujeres. Evidentemente y por esta razón, la perspectiva de género debía de ser incorporada al análisis del fenómeno, al desarrollo de políticas públicas que aporten soluciones, programas, servicios, pero el abuso sexual es, ante todo, violencia contra la infancia.

A lo largo de dos intensos días y con la colaboración de excelentes profesionales, se fue avanzando por los objetivos planteados en el programa del curso en lo que podría considerarse una secuencia lógica o “cronológica” del fenómeno. Tras dos ponencias iniciales dedicadas a una primera presentación global del fenómeno y de los principales instrumentos en el ámbito internacional y europeo para la erradicación del abuso y la explotación sexual infantil, se abordó

la prevención, buscando la potenciación de aquellos factores protectores relacionados con la educación afectivo-sexual. Diversas ponencias en torno a la adecuada evaluación psicológica y forense; el trabajo terapéutico, tanto para la recuperación de las víctimas, como en una eventual intervención con personas agresoras menores de edad; la relación de las tecnologías de la información y la comunicación con la victimización sexual infantil; y una experiencia exitosa de trabajo coordinado en el abordaje integral del abuso llevaron el debate hasta la mesa redonda en la que participaron personas procedentes de los servicios sanitarios, educativos, policiales, de la judicatura y el ministerio fiscal, de los servicios sociales y de los de apoyo a la administración de justicia, y en la que se conversó alrededor de los retos que como administración y como sociedad hemos de ir afrontando para erradicar el abuso sexual, la victimización sexual de niños, niñas y adolescentes. Todas estas aportaciones han sido posteriormente recogidas en la [publicación](#) correspondiente al curso y las [presentaciones](#) utilizadas por los y las ponentes están también disponibles en la página web del Ararteko.

2.4. Derecho a una familia protectora

Artículo 18

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

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

El trabajo de la institución del Ararteko en esta área se orienta a promover el impulso y el refuerzo de las políticas públicas dirigidas a apoyar a las familias, desde la consideración de la diversidad de los modelos familiares existentes, que el Derecho ha reconocido y que en algunos casos merecerá una atención específica para lograr su plena igualdad en el acceso a todas las prestaciones necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

2.4.1. Contexto normativo y social

En cuanto al contexto de las leyes, normas y otros instrumentos que, tanto en el ámbito estatal como autonómico vasco, inciden directamente en la protección de las familias, resulta indispensable referirse, en primer lugar, al [IV Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias en la Comunidad](#)

[Autónoma de Euskadi 2018-2022](#), ya anunciado el pasado año, como una de las materializaciones del [Pacto Vasco por las Familias y la Infancia](#).

Como ya se señalaba en el capítulo 1 de este informe, en el que se presentaba con algo de detalle este Plan dada su perspectiva integral de la infancia, lo allí expuesto sería ampliado en algunos apartados sectoriales que merecieran una dedicación particular y entre los que no cabe duda que está este de ahora, dedicado a las políticas de apoyo a las familias. Como también se apuntaba en aquel momento, el diagnóstico y los principios subyacentes al Plan son compartidos por el Ararteko, que los valora como adecuados referentes. En este punto y destacando los más directamente vinculados a la perspectiva de familia, conviene recordar algunos de los elementos de la realidad política y social vasca en la base de las propuestas:

- Persiste la caída de la natalidad, compatible con una incipiente recuperación de la fecundidad.
- Persisten las dificultades para materializar los deseos y expectativas reproductivas de la población joven.
- Persisten las dificultades para la emancipación juvenil y para la construcción de proyectos de vida autónomos.
- Cambios en las dinámicas de formación familiar y diversificación de los modelos familiares.
- Se mantienen las dificultades para la conciliación de la vida laboral y familiar.
- Persisten las desigualdades de género y las dificultades para la corresponsabilidad en la crianza de los hijos e hijas.
- Niveles reducidos de gasto en familia e infancia en relación a la media de los países de la UE.
- Un sistema de prestaciones económicas poco pro-infantil, que reduce menos de lo necesario la pobreza entre las familias con hijos/as.
- Un modelo mejorable de prestaciones para la conciliación de la vida laboral y familiar.
- Apoyo ciudadano a una mayor implicación de las administraciones en la provisión de apoyo a las familias con hijos/as.

Las medidas y actuaciones en las que se despliegan los cinco ejes del plan y sus 18 objetivos son de tipologías diferentes: campañas de sensibilización, desarrollos normativos, estudios e investigaciones, incentivos fiscales, programas piloto, prestaciones económicas y becas, servicios de atención directa y subvenciones a entidades del tercer sector. Un elenco de acciones que se sitúan en la línea propuesta por el Ararteko en las recomendaciones de su informe extraordinario [Políticas de apoyo a las familias en Euskadi: análisis](#)

y *propuestas* y que, si consiguen en el horizonte temporal del plan el efecto previsto, supondrán realmente un avance importante en el apoyo a las familias vascas.

En línea con las medidas contempladas en el Plan en el ámbito de la vivienda, el [Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda](#) del Gobierno Vasco ha puesto en marcha en 2018 el programa [Gaztelagun](#), con el fin de favorecer la emancipación de las personas jóvenes de entre 23 y 35 años, mediante el pago de ayudas económicas directas.

Con todo, algunas organizaciones sociales del ámbito de la familia señalan debilidades importantes en este ambicioso Plan, como son la ausencia de una memoria o presupuesto económico de las acciones no atribuidas al Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco o la carencia de plazos concretos para la materialización de las distintas acciones durante los cuatro años de vigencia.

Por otro lado, es destacable la reforma, producida en 2018, del [Decreto 30/2015](#), de ayudas por hijos e hijas, llevada a cabo por el [Decreto 121/2018, de 30 de julio, de modificación del Decreto de las ayudas económicas de apoyo a las familias con hijos e hijas a cargo, que ha entrado en vigor en agosto de 2018](#), y cuyo objeto es añadir la cuantía de las ayudas, añadiendo una nueva ayuda para los segundos hijos o hijas durante su tercer año de vida. También se persigue con esta reforma la introducción de mejoras en la gestión de estas ayudas, la consideración de situaciones especiales transitorias (pérdida de la custodia durante el periodo entre la solicitud y la concesión de la ayuda), ajustando así los tiempos de disfrute de estas subvenciones a la realidad efectiva de las custodias; se pretende igualmente ajustar los plazos de inicio para solicitar las ayudas en los supuestos de adopción y tutela, de modo que el mencionado *dies a quo* no venga ya determinado por la sentencia de adopción o tutela, sino que se refiera siempre al día siguiente a la fecha de inscripción registral de la adopción o tutela (en el Registro Civil o en su caso oficinas consulares). Esta reforma pretende, además, una apuesta decidida por la mediación –en casos de ruptura de la pareja– como forma pacífica de resolución de conflictos.

La eliminación de la limitación que supone tener en cuenta la edad del niño o niña adoptado o acogido en las ayudas de mantenimiento, equiparando a estas familias adoptantes con las familias con hijos e hijas biológicas, da satisfacción a un grupo de quejas que, recurrentemente y también este año 2018, se han venido presentando ante esta institución. En este sentido, el Ararteko estima que con esta reforma el Gobierno Vasco ha corregido una regulación que resultaba injusta para las familias adoptantes, aunque su falta de carácter retroactivo limite sus efectos positivos al cumplimiento del segundo año de los niños y niñas adoptados en 2016.

Por último, parece oportuno destacar en este apartado, por su particular afectación a las familias, la [sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección segunda, de 3 de octubre de 2018](#) del Tribunal Supremo. Este fallo reconoce que la exención consignada en el art. 7.3.h de la [Ley](#)

[del IRPF](#) comprende también la prestación de maternidad que abona el Instituto Nacional de la Seguridad Social y no sólo afecta a las prestaciones por nacimiento, parto múltiple, adopción e hijo a cargo, pues la norma se refiere expresamente a la prestación por maternidad, sin limitar su alcance, a las concedidas por las comunidades autónomas o entidades locales y, por tanto, sin distinguir el órgano público del que se perciben.

El reconocimiento del carácter de renta exenta de estas prestaciones ha recibido una respuesta inmediata de las tres haciendas forales que, no sólo han asumido la procedencia de las devoluciones también en los territorios históricos, sino que han extendido el beneficio a las prestaciones por paternidad de la Seguridad Social. Así se ha puesto a disposición de las personas que hayan percibido estas prestaciones un modelo de solicitud específico para que puedan pedir la devolución de las cantidades abonadas indebidamente, durante los ejercicios no prescritos. Esta primera iniciativa se ha completado con la modificación de la norma del impuesto, con el fin de que estas prestaciones reciban expresamente la calificación de renta exenta.

2.4.2. Los motivos de insatisfacción reflejados en las quejas

2.4.2.a) Problemas relacionados con las ayudas económicas de apoyo a las familias

Durante este año se ha continuado recibiendo quejas con motivo de la denegación o el archivo de solicitudes de ayudas solicitadas al amparo de la normativa vasca sobre ayudas por hijos e hijas ([Decreto 30/2015, de 17 de marzo](#)) y sobre ayudas a la conciliación de la vida laboral y familiar ([Decreto 177/2010, de 29 de junio](#)). Como ya se describía en el informe de 2017, en muchas de ellas se plantean problemas procedimentales (por una inadecuada acreditación del tiempo de residencia efectivo en Euskadi, por ejemplo) que abocan en la negación efectiva de dichas ayudas a personas que sí cumplen los requisitos materiales para ser beneficiarias de las mismas. En este contexto, en aplicación de lo establecido en la [Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común](#), y teniendo en cuenta que ya se está procediendo así en cuanto a la acreditación de otros requisitos documentales, el Ararteko continúa insistiendo en que es la propia administración actuante la que debería hacerse cargo de aportar dicha documentación administrativa (que obra ya en poder de otra administración).

Además, en muchos de los casos que, en relación con este asunto, se han planteado ante esta institución en 2018, se expresaba frecuentemente la disconformidad de las personas reclamantes respecto al rechazo por parte del Gobierno Vasco de la documentación aportada en vía de recurso, al amparo del artículo 118 de la [Ley 39/2015](#), cuando dicha documentación acreditativa de los requisitos necesarios para beneficiarse de la ayuda no se había aportado, a cau-

sa del error de las personas solicitantes de la ayuda o, en su caso, de la falta de información adecuada al respecto, en la fase previa del procedimiento. En ese contexto, el Ararteko se ha expresado en distintas ocasiones sobre la conveniencia de flexibilizar el rigor en la aplicación del mencionado artículo, habida cuenta del carácter pleno de la jurisdicción contencioso-administrativa, que posibilita, en virtud del derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 24.1 de la Constitución, la alegación en vía judicial de nuevos motivos de impugnación no alegados previamente en la vía administrativa. Ello es predicable, sin embargo, siempre y cuando el requerimiento de subsanación realizado por la administración en el procedimiento administrativo, tras la constatación de que la solicitud estaba incompleta, no hubiera tenido lugar o no hubiera sido suficientemente claro en lo que respecta a la documentación que debía aportarse para subsanar la solicitud inicial. Así pues, los casos que por este motivo se han sustanciado ante esta institución se han examinado atendiendo a ese criterio, valorando pues el modo (la claridad y efectividad) con que la administración había realizado y comunicado a las personas interesadas el requerimiento de subsanación de defectos de la solicitud inicial de las ayudas, para concluir, a partir de dicha valoración, sobre la adecuada aplicación o no del mencionado artículo 118.

Así, entre las resoluciones dictadas sobre esta cuestión por el Ararteko en 2018, destaca la [Resolución del Ararteko, de 25 de octubre de 2018](#), por la que recomienda al [Departamento de Empleo y Políticas Sociales](#) del Gobierno Vasco que revise su resolución denegatoria y reconozca la ayuda solicitada por la reclamante, en concepto de mantenimiento de ayuda por su segundo hijo a cargo, al amparo del Decreto 30/2015, de 17 de marzo, por el que se regulan las ayudas económicas a las familias con hijas e hijos. En esta recomendación se abordan extensamente, entre otros asuntos, los fundamentos en los que apoya el Ararteko su posición sobre la adecuada aplicación del mencionado precepto.

De todos modos, el Ararteko postula desde hace tiempo –y así se lo hemos trasladado al Gobierno Vasco en distintas ocasiones- la conveniencia de simplificar la tramitación de las ayudas por hijos e hijas, orientándolas hacia una **automatización de su concesión** cuando se produzca el hecho originariamente subvencionable (nacimiento, adopción o acogimiento), obligando con ello a que sea la propia administración actuante la que recabe toda la documentación administrativa necesaria para acreditar las circunstancias subvencionables. Con ello se agilizaría su tramitación y se facilitaría a las personas potencialmente beneficiarias su acceso a estas ayudas. El Gobierno Vasco señala que en la actualidad no es posible automatizar la tramitación de estas ayudas, pues no existen los medios para ello.

El Ararteko considera que, mientras esto no sea posible, sería cuando menos exigible, **por lo que respecta a ambas líneas subvencionales, una política informativa más clara y accesible a la ciudadanía**. El Gobierno Vasco se ha comprometido a tratar de aliviar las disfunciones denunciadas por el Ararteko, propiciando una mayor claridad y precisión

informativa por parte del servicio [Zuzenean](#) y explicitando con mayor claridad también los requerimientos de subsanación de defectos, cuando la solicitud inicial no esté debidamente dotada de la documentación necesaria para acreditar los requisitos, así como mejorando la información general ofrecida al respecto en la web informativa del Gobierno Vasco. A la vista de las quejas recibidas en 2018, sin embargo, el Ararteko debe constatar que existe aún un importante margen de mejora en este ámbito.

2.4.2.b) Familias numerosas

Durante 2018 ha continuado el flujo de quejas relacionadas con la aplicación y gestión –que compete a las diputaciones forales- de la legislación estatal sobre familias numerosas, fundamentalmente en lo que respecta a la interpretación de los requisitos legales para acceder a la condición de familia numerosa. Entre los mencionados expedientes, al igual que el pasado año, sigue siendo significativo en 2018 el número de quejas y consultas que se refieren a la asignación del título de familia numerosa a uno de los progenitores en los casos de ruptura de la pareja, por divorcio o separación.

Son pocos los avances que se han producido en este ámbito respecto a lo ya reseñado en pasados informes, en la medida en que la anunciada reforma de la [Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas](#), no parece progresar en sede legislativa estatal.

Los problemas, ya reseñados en informes anteriores de esta institución ante el Parlamento Vasco, que se traducen de manera recurrente en las quejas de la ciudadanía afectada ante el Ararteko, tienen su origen en lo siguiente: el artículo 2.2 c) de la referida ley estatal impone la necesidad de elegir entre uno de los dos ascendientes para mantener la condición de miembro de familia numerosa. Ello comporta la consecuente pérdida de titularidad del otro progenitor, que quedaría excluido de la familia numerosa. En caso de falta de acuerdo entre los progenitores se prima el criterio de convivencia, es decir debe adjudicarse la titularidad de la familia numerosa a aquel progenitor –padre o madre- que tenga asignada la custodia judicialmente. Esta regla es difícilmente entendible por la ciudadanía afectada en aquellos casos en los que, aunque la custodia queda oficialmente asignada a uno de ellos, el amplio régimen de visitas y la corresponsabilidad de ambos progenitores en la educación y cuidado de sus descendientes no justifica la exclusión de uno de ellos de los beneficios de la familia numerosa. El problema se agrava, si cabe, en los casos de atribución judicial del régimen de custodia compartida, que la regulación estatal no contempla, por ser anterior a las leyes autonómicas que promueven dicho régimen en los casos de separación o divorcio con hijos e hijas comunes.

Ante la laguna legal existente en este ámbito, el Gobierno Vasco ha establecido como fórmula común para la gestión que en este ámbito llevan a cabo las tres diputaciones forales –aunque únicamente por lo que respecta a la custodia compartida-, como criterio homogéneo en estos supuestos, un sistema de alternancia anual del título de familia numero-

sa entre los dos progenitores. Esta fórmula, además de no resolver el problema que tienen quienes, no ostentando la custodia compartida, sí comparten de facto la responsabilidad y cargas que comporta el cuidado de los hijos e hijas comunes tras la separación, continúa generando insatisfacción en la ciudadanía, pues con esta regulación tampoco se satisfacen las legítimas expectativas de los progenitores que han optado por la custodia compartida y que aspiran a continuar compartiendo igualmente, durante la totalidad del periodo de vigencia del régimen de custodia compartida, los beneficios que pudieran derivarse de las distintas medidas de apoyo a las familias.

La institución del Ararteko ha puesto de manifiesto ante el Gobierno Vasco, en los últimos años, la disfunción que se produce como consecuencia de la aplicación de una legislación estatal no adaptada a las nuevas realidades familiares, que genera además una posible discriminación para los hijos e hijas nacidos en el seno de las nuevas parejas (en el caso de familias reconstituidas tras la separación o divorcio), puesto que aquellos también se acogen al mismo criterio de alternancia anual que sus progenitores, quedando excluidos, un año sí, otro no, de los beneficios del título de familia numerosa.

Ante este problema, el Gobierno Vasco trasladó en su momento a esta institución que comparte el mencionado diagnóstico y que está trabajando activamente para que la anunciada reforma de la *Ley estatal 40/2003, de protección de las familias numerosas*, cuyas bases han sido discutidas con las comunidades autónomas, tenga en cuenta dichas disfunciones. Debe subrayarse que, a partir de la promulgación por el Parlamento Vasco de la *Ley 7/2015, de 30 de junio, de relaciones familiares en supuestos de separación o ruptura de los progenitores*, la custodia compartida es un criterio preferente en la atribución de la custodia en casos de separación y divorcio, lo que está suponiendo la generalización de este régimen de custodia en las familias vascas cuyos progenitores se han separado. Señala el Gobierno Vasco que, en sus aportaciones al proceso de reforma legislativa estatal, han llamado ya la atención sobre este tema, que es uno de los que deberá reformarse.

Con todo, como se señalaba anteriormente, el problema persiste, habida cuenta de la inacción del legislativo estatal en aras de una reforma cada vez más necesaria en esta materia. Esto plantea, a juicio de esta institución, la oportunidad para que el Gobierno Vasco explore otras vías, que faciliten la obtención de beneficios -al menos, en el ámbito de las competencias propias de la CAPV- para estas familias numerosas a partir de un régimen más adecuado a la realidad de las familias con progenitores separados y, en su caso también, de las familias reconstituidas.

2.4.2.c) Familias monoparentales

Las familias monoparentales se encuentran en una situación más vulnerable, porque sólo existe un único adulto capaz de ser perceptor de rentas para la unidad familiar y porque el peso del mantenimiento y del cuidado en estos hogares

recae sobre una única persona. A esta situación de partida menos favorable hay que añadir que, en un porcentaje muy elevado, la persona adulta responsable de estos hogares monoparentales es una mujer. Esta feminización de las familias monoparentales conlleva lamentablemente, en estos momentos, en nuestra sociedad un lastre adicional de desigualdad de género.

Esta situación de especial vulnerabilidad explica que, si bien el número de quejas particulares referidas a las prestaciones vinculadas a la *Ley 13/2008, de 12 de diciembre, de Apoyo a las Familias* no es elevado, las dificultades asociadas se presenten en otros ámbitos, como la garantía de ingresos, la vivienda o las tasas e impuestos municipales. En relación con esta última cuestión, el Ararteko dictó la *Resolución del Ararteko, de 19 de noviembre de 2018*, que recomienda al Ayuntamiento de Irun que revise las tarifas de sus instalaciones deportivas municipales desde la perspectiva integradora de la promoción de las familias monoparentales, también con un menor número de miembros. En dicha recomendación, esta institución puso de manifiesto la necesidad de que los poderes públicos establezcan medidas que atiendan a la singularidad de las familias monoparentales, al amparo también de lo establecido en la *Ley 13/2008, de 12 de diciembre, de Apoyo a las Familias*, que sienta el marco y las bases para una política familiar integral, orientada a la mejora del bienestar y de la calidad de vida de todos los tipos de familias y de sus miembros, y que reconoce explícitamente en su Exposición de Motivos que *“aunque la familia nuclear, compuesta por los progenitores y sus hijos e hijas, sea el tipo de familia más frecuente en esta sociedad, no es el único, y por ello esta ley va dirigida a todo tipo de familias, estableciendo unas medidas de apoyo de carácter general pero abordando de manera singular la problemática que afecta a algunas familias en situaciones de especial vulnerabilidad, como las familias monoparentales (...), por lo que son objeto de atención preferente de esta ley.”*

A este respecto, merece la pena recordar que el art. 3.2.c de la referida ley, bajo el título de *Igualdad y equidad* prescribe que: *“Las administraciones públicas vascas deberán fomentar el respeto a los diversos tipos de familia, cualquiera que sea su composición y tamaño o la naturaleza de las relaciones de pareja y filiación sobre las que estuviera fundada cada unidad familiar, prestando, en virtud del principio de equidad, una mayor protección a las familias que se encuentren en situaciones de especial vulnerabilidad”*.

La cuestión subyacente, en todo caso, es la ausencia de un concepto único de familia monoparental que asegure un criterio de actuación homogéneo para toda la Comunidad Autónoma de Euskadi, cuestión a la que ya atendía una de las recomendaciones del informe extraordinario sobre políticas de apoyo a las familias citado en el apartado 2.4.1: *Se recomienda que el Gobierno Vasco lleve a cabo la implementación de los principales objetivos sentados en la Ley 13/2008 de Apoyo a las Familias (en especial, en los apartados a y h del artículo 4 de la referida ley), identificando para ello las distintas realidades familiares merecedoras de especiales recursos o protección, con objeto de crear un marco clarificado para facilitar un diseño coordinado de las*

intervenciones que desde distintos niveles institucionales se dirigen a proteger a estas familias (familias monoparentales, numerosas, con familiares dependientes, etc.). Se recomienda para ello que el Gobierno Vasco desarrolle con más detalle –si es preciso, mediante instrumentos normativos– la casuística comprendida dentro de la definición de familias en situación de vulnerabilidad, con objeto también de generar un marco unificado para los titulares de derechos de las medidas dispuestas por las distintas instituciones vascas con competencias para la protección de estas familias.

Es este también uno de los argumentos incluidos en la [Resolución de 22 de octubre de 2018](#) dirigida al Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda del Gobierno Vasco, en la que se le solicita revise su criterio interno e incluya a la titular de la inscripción y a su unidad de convivencia en el grupo de especial necesidad de vivienda con el reconocimiento de los 10 puntos adicionales concedidos a las familias monoparentales.

La necesidad de este marco regulador es también trasladada por la asociación [MSPE](#) (Madres Solteras por Elección) que ven imprescindible una definición nítida de lo que haya de entenderse por familia monoparental, distinguiéndola de otras situaciones de monoparentalidad, como los hogares monoparentales por causa de viudedad, por ejemplo. Todo ello al objeto de contar con un parámetro que sirva para la atribución clara y homogénea de derechos y prestaciones a estas familias

2.4.2.d) Gestación subrogada

Aunque no se ha recibido ninguna queja en el Ararteko sobre esta cuestión, es innegable que el debate jurídico, ético y social sobre la gestación subrogada está cada vez más presente, también en el seno de la institución. Las inquietudes y dudas que este tema suscita fueron expuestas por el Ararteko en su [intervención](#) de inauguración del seminario organizado por la Universidad del País Vasco en diciembre de 2018 titulado *¿Hay que revisar la regulación de la maternidad subrogada?*

En todo caso, se ha de reseñar la reunión mantenida con **dos asociaciones relacionadas con la gestación subrogada**, la asociación [SON NUESTROS HIJOS](#) y la Asociación por la gestación subrogada en España ([AGSE](#)). Acudan al Ararteko para trasladarle su preocupación por la situación de vulnerabilidad en la que quedan sus hijos e hijas, a la vista de la proliferación y difusión de informaciones distorsionadas en torno a la gestación subrogada, que contribuyen a generar un clima social que injustamente recrimina a quienes han accedido a esta técnica para tener hijos una serie de actos delictivos, como el comercio ilícito con los cuerpos de las mujeres, la compra de niños, etc., que en nada reflejan la realidad de sus historias. Esto afecta directamente a sus hijos e hijas, que se ven marcados por estos prejuicios, ya que conforme van creciendo acceden a estas informaciones y comienzan a sentir una enorme inquietud respecto a los orígenes de sus vidas, y respecto a la buena fe de sus padres y madres. Añaden

que en estos momentos están evidenciando la vulnerabilidad social en la que se hallan sus hijos e hijas, y su susceptibilidad para ser víctimas de acoso por razón de su origen, si esta circunstancia llega al conocimiento de los niños y niñas de su entorno. Solicitan al Ararteko que les ayude a difundir el respeto por la diversidad familiar y en concreto por las familias conformadas de este modo (sus familias), a potenciar la comunicación adecuada y con conocimiento de causa respecto a la gestación subrogada por parte de las instituciones y de los medios de comunicación, y a apostar por el conocimiento fundado frente a la ignorancia actual que, a su juicio, es la principal causa del rechazo social que suscita esta técnica. Demandan, en suma, la intervención del Ararteko con perspectiva de infancia, para apoyarles en la defensa de estos niños y niñas, y para que se promueva una política respetuosa con sus orígenes y una información veraz y adecuada sobre esta técnica de reproducción humana. El Ararteko se ha comprometido a difundir su preocupación y su visión, para que se dé a conocer y se incorpore plenamente a todas las políticas familiares la perspectiva de este modelo de familia, desde el principio de respeto a la diversidad familiar que informa todas las políticas de apoyo a las familias en la CAPV.

2.4.2.e) Puntos de encuentro familiar por derivación judicial

En el informe de 2017 se daba cuenta de los importantes avances producidos en aquel año en la red de Puntos de Encuentro Familiar (PEF) por derivación judicial de Euskadi. En 2018, a la apertura del nuevo equipamiento del PEF de Bilbao se ha unido la ya anunciada apertura de las “antenas” de éste en las localidades de Durango y Gernika, acercando así el servicio a las comarcas de Busturialdea, Durangaldea, Lea-Artibai, Lea-Ibarra y Arratia.

Se anunciaba también entonces la apertura de una tercera “antena”, en este caso, del PEF de Donostia, en Tolosa, dando servicio a las comarcas de Tolosaldea y Goierri y posibilitando el desahogo del primero. También este compromiso se ha materializado, aunque con un poco de retraso sobre lo previsto, en el primer mes de 2019.

Estrechamente relacionado con la actividad realizada por los PEF y, sobre todo, con su finalidad, encontramos la figura del **coordinador de parentalidad**, a la que el Ararteko ha prestado especial atención durante este año. Se trata de una figura experta que interviene en los procedimientos de ruptura de pareja con niños y niñas a su cargo, siempre bajo la dirección y al servicio de la autoridad judicial, para normalizar y pacificar las relaciones conflictivas entre los progenitores con el fin de facilitar la resolución de disputas en los aspectos cotidianos regulados por el Plan de Parentalidad que se haya adoptado, todo ello en aras de preservar los derechos de sus hijos e hijas comunes. Tras estudiar su funcionamiento en los ordenamientos y la práctica de otras comunidades como Aragón, Valencia, o Cataluña, y habiendo comprobado su utilidad, es intención de esta institución promover una reflexión para su eventual implantación en Euskadi.

2.5. Derecho a la salud

Artículo 24

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

2.5.1. Contexto normativo y social

En el mes de febrero el Gobierno Vasco presentó las [Prioridades Estratégicas de Atención Sociosanitaria Euskadi 2017-2020](#) como “nueva hoja de ruta sociosanitaria” en la que se expresan la filosofía, objetivos y acciones con las que se dará continuidad al desarrollo del modelo de atención sociosanitaria en Euskadi.

En palabras de sus autores, bajo el lema “Dos sistemas, un objetivo: las personas”, la estrategia pone de manifiesto la importancia de la actuación de los sistemas social y sanitario con un enfoque integral, de actuación coordinada y centrada en las necesidades sociosanitarias de las personas y su calidad de vida. En este sentido, las personas y, en particular los colectivos diana, constituyen el elemento fundamental para la priorización de 17 proyectos estratégicos que, agrupados en 6 grandes prioridades, apuestan por la estructuración sociosanitaria de la coordinación, los recursos y la atención, la prevención, la evaluación y la innovación.

Los colectivos diana identificados y para los que se plantea la definición de rutas asistenciales sociosanitarias son: las personas con trastorno mental grave; las personas con discapacidad o dependencia; las personas en riesgo o situación de exclusión y/o desprotección; las niñas y niños con necesidades especiales; las personas con enfermedades raras o las personas en situación de final de la vida.

Durante 2018 se han dado también pasos importantes en la elaboración de la Estrategia de prevención de la obesidad infantil en Euskadi, con la que se pretende ofrecer un marco de actuación común para los agentes, públicos y privados, cuyas actuaciones pueden favorecer un contexto para la vida saludable de las y los niños y jóvenes vascos.

En la presentación de los borradores iniciales al Consejo de Infancia y Adolescencia del Ararteko, al que se solicitó participación en clave de recabar la opinión del público destinatario de esta medida, el Departamento de Salud del Gobierno Vasco explicaba que la elaboración de esta estrategia responde a una preocupación compartida por el aumento en las cifras de prevalencia de la obesidad y el sobrepeso entre la población más joven. La obesidad es el resultado de muy diversos factores y en la edad pediátrica es ya la enfermedad crónica no transmisible y el trastorno nutricional y metabólico más frecuente.

2.5.2. Quejas al sistema vasco de salud

Como se señala en el capítulo II.12 del Informe General, el 25 de enero de 2018 la Viceconsejería de Administración y Financiación Sanitarias aprobó, a través de una Instrucción, el [Programa de protección integral de la salud para la prevención de la enfermedad, promoción de la salud y atención sanitaria de las personas en situación administrativa irregular y que estén empadronadas en un municipio de Euskadi](#). Su finalidad, según sus responsables, es tanto la creación de un programa de protección integral de la salud, como el establecimiento del procedimiento para hacer efectivo dicho programa en el ámbito de [Osakidetza](#), garantizando la asistencia sanitaria de las personas empadronadas en algún municipio de Euskadi, no aseguradas por el Sistema Nacional de Salud, y que además, carecieran de recursos económicos suficientes para suscribir un aseguramiento sanitario público o privado. A pesar de ello, se han continuado recibiendo quejas relacionadas con las dificultades de **acceso a la atención sanitaria** por parte de personas extranjeras, en este informe centradas en los problemas de acceso de mujeres embarazadas y personas menores de edad. Cabe decir, no obstante, que en su mayoría obedecían a falta de información por parte de las personas que habían gestionado la solicitud de atención sanitaria en los centros de salud, por lo que se les ha dado solución de manera particular a todos ellos.

Relacionado también con la atención a mujeres embarazadas se han recibido varias quejas con motivo de la denegación, por parte del Departamento de Salud, de la solicitud de reintegro de gastos de sus promotoras por la asistencia sanitaria ocasionada por la atención recibida en sus domicilios para el seguimiento final de su embarazo, parto y posparto. Dado que la atención, tanto a las madres, como a los niños y niñas no ha sido cuestionada y que el Ararteko valoró a la finalización de su intervención que la actuación de la administración se encontraba fundamentada, no nos extenderemos en los pormenores de estos casos que, por otro lado, son descritos en el apartado 2.2. del capítulo del Informe General arriba referenciado.

Una última actuación relacionada con la atención al parto, pero aún pendiente de respuesta por parte de la administración concernida, se refiere a los protocolos de atención al parto de los hospitales de Cruces y Basurto que, en opinión de la reclamante, no se ajustan a las directrices contenidas en la [Estrategia de Atención al Parto Normal \(EAPN\)](#) y en las [Guías de Práctica Clínica del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social](#).

En el ámbito de los **derechos de las personas usuarias**, por último, se recoge el caso de un niño, nacido con una patología severa que le impedía el control de esfínteres, al que el Departamento de Salud limitaba la financiación de los pañales a cuatro diarios, siendo necesarios más para su higiene adecuada. Considerando que existían necesidades especiales justificadas, el Ararteko admitió a trámite la queja que, finalmente, fue atendida por la administración.

Para finalizar este apartado y dado que no se les va a dedicar un apartado específico, recogemos aquí un par de quejas vinculadas a lo que podríamos denominar **salud pública**, una referida a la venta de juguetes infantiles en un estanco y el consiguiente efecto en la percepción que los niños y niñas tengan del tabaco, y la segunda a la oferta de cachimbas en la fiesta dirigida a público adolescente y organizada por una sala de fiestas.

2.5.3. Salud mental infanto-juvenil

Aun cuando no se ha referido ninguna queja particular relativa a la atención a niños, niñas y adolescentes con enfermedad mental, la actividad de la Oficina de Infancia y Adolescencia ha sido intensa en este tema. Por una parte, por haber sido el objeto de trabajo de la [Red Europea de Defensorías de Infancia ENOC](#) (véase 4.1) y, por otra, por la relación de colaboración mantenida con organizaciones sociales de personas y/o familiares de personas con enfermedad mental.

El trabajo desarrollado en el marco de ENOC ha concluido con:

- 1) Un [estudio comparativo](#) (en inglés y francés) de la situación de la atención sanitaria, educativa y de los servicios sociales de los niños y niñas con enfermedad mental en los países que conforman la red, formulado desde los derechos comprometidos. No es necesario insistir en el valor de estos diagnósticos comparados, ya que visibilizan dificultades compartidas y también prácticas sugerentes para la aplicación en contextos similares.
- 2) Una [declaración institucional](#) que, tras el diagnóstico, señala las principales recomendaciones a los gobiernos de sus países, a la Comisión Europea y al Consejo de Europa.

Bajo una llamada genérica a poner en marcha las medidas apropiadas para garantizar el derecho de niños, niñas y adolescentes al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades, la declaración va desgranando recomendaciones relativas y relacionadas con la necesidad de:

- Establecer una estrategia de salud, en la que se defina un plan específico de actuación relativo a la salud mental, con una red de servicios de apoyo adecuada.
- Desarrollar legislación, normativa y criterios sobre salud mental basados en los derechos humanos.
- Combatir el estigma que acompaña a la enfermedad mental.
- Promover escuelas inclusivas y saludables.
- Desarrollar servicios especializados, multidisciplinarios y con enfoque comunitario.

- Garantizar el respeto a todos los derechos de los niños, niñas y adolescentes en los servicios sanitarios, en situaciones de internamiento.

Los jóvenes representantes de la red (véase capítulo 3), por su parte, trasladaron también sus recomendaciones que, aunque ponen la atención en cuestiones similares, son formuladas con voz propia y directa.

En lo tocante a la colaboración con las organizaciones sociales de personas y/o familiares de personas con enfermedad mental, cabe destacar el trabajo realizado a lo largo del año con [AVIFES](#), [ASAFES](#) y la federación en la que ambas se integran, [FEDEAFES](#). En el caso de la primera, ha jugado un papel importante en la reflexión que el Consejo de Infancia y Adolescencia del Ararteko hubo de realizar para su contribución al programa europeo ya citado. Los encuentros de profesionales y los seminarios de trabajo organizados por las otras dos posibilitan el mantenimiento del conocimiento y la información actualizada, a la vez que permiten a esta institución el contraste de opiniones y propuestas.

2.5.4. Atención temprana a menores con trastorno del desarrollo

El modelo vasco de atención temprana se define por realizar un abordaje de las necesidades de los niños y niñas en clave integradora y desde la intersección de los sistemas sanitario, educativo y de servicios sociales. En este informe se ha optado por presentar la actividad realizada por el Ararteko relacionada con la atención temprana en este apartado, si bien, en consonancia con su naturaleza compartida podría haberse ubicado también vinculada a la actividad de los servicios sociales o, incluso, a educación.

Las tres únicas quejas que se han recibido este año relativas a la atención temprana ofrecida a niños y niñas de 0 a 6 años se han referido a: demora en el inicio de la intervención, que se corrigió en el transcurso de la tramitación; desacuerdo con la finalización de la atención al alcanzar la edad de 6 años, por considerar que la atención ofrecida como continuidad a la recibida hasta el momento no presentaba similares niveles de calidad; desacuerdo con la disminución de las horas de fisioterapia tras la revisión del Plan de Atención Personalizada por el Equipo de Valoración de Atención Temprana (EVAT). En ninguna de estas dos el Ararteko valoraba que hubiera existido una actuación contraria a derecho.

2.6. Derechos de las personas menores infractoras

Artículo 40

1. *Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño de quien se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse o declare culpable de haber infringido esas leyes a ser tratado de manera acorde con el fomento*

de su sentido de la dignidad y el valor, que fortalezca el respeto del niño por los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros y en la que se tengan en cuenta la edad del niño y la importancia de promover la reintegración del niño y de que éste asuma una función constructiva en la sociedad.

La particularidad que presenta esta área es que da cuenta de la actuación del Ararteko en relación con reclamaciones que no pueden ser tramitadas al ser ajenas a nuestro ámbito competencial por alguno de los siguientes motivos:

- Los conflictos entre particulares, que un porcentaje importante atienden a discrepancias en materia de derecho de familia y, en particular, en el ámbito de las rupturas del vínculo matrimonial o de pareja. En estos casos las quejas venían referidas al incumplimiento por alguna de las partes de los acuerdos alcanzados o las resoluciones adoptadas en relación con pensiones de alimentos y régimen de comunicación filio-parental. Al estar circunscrito el ámbito competencial del Ararteko a eventuales violaciones de derechos por parte de la Administración, su intervención en todos estos supuestos se ha centrado en el asesoramiento de las personas reclamantes sobre los términos en que podían hacer valer su derecho ante los tribunales. Todo ello respetando en todo caso el principio de imparcialidad, y atendiendo ante todo al interés superior de los y las menores que se encontraran afectadas.
- Las actuaciones de órganos de la **Administración del Estado**. En 2018 han seguido llegando, entre otras, reclamaciones relativas a la falta de adaptación de las certificaciones que extiende el Registro Civil a las nuevas realidades familiares y, en particular, al matrimonio entre personas del mismo sexo (véase 2.8.2 de este informe). En estos casos las quejas son trasladadas por el Ararteko a nuestro **homólogo estatal**, acompañadas de la documentación relevante y una valoración por parte de esta institución.
- Las decisiones de los tribunales. Si bien la **ley reguladora de la institución del Ararteko** señala claramente en su artículo 13.1. que *no entrará en el examen individual de aquellas quejas sobre las que haya recaído sentencia firme o esté pendiente resolución judicial*, la confluencia en las funciones de protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes atribuidas a, por una parte, la Fiscalía de menores y, por otra, las instituciones de defensa de sus derechos, como sería el caso del Ararteko, supone, en la práctica, un canal de comunicación abierto a frecuente intercambio de información y gestiones entre ambas instancias. Obvia decirse que estas eventuales gestiones se desarrollan, reiteramos, respetando el principio de abstención de todo pronunciamiento sobre cuestiones que estuvieran *sub judice* o que hubieran sido ya resueltas en vía jurisdiccional.

La colaboración con la Sala y Secretaría de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, así como con

la Fiscalía Superior no sólo se produce con ocasión de gestiones directas, sino también en torno a cuestiones más generales, abordadas en las reuniones de trabajo que a lo largo del año se celebran. Este sería el caso en 2018 de la situación de los menores extranjeros no acompañados o del abordaje del abuso sexual infantil, cuestiones ambas de las que ya se ha dado amplia información en apartados anteriores de este informe.

Por otra parte, como en años anteriores, algunas de las actuaciones en las que se ha encontrado concernido el **Departamento de Trabajo y Justicia** del Gobierno Vasco se han expuesto ya en otros puntos de este informe (como el relativo al derecho a una familia protectora).

2.6.1. Justicia juvenil

Ninguna de las quejas recibidas en 2018 en el Ararteko ha señalado a servicios o programas del sistema de justicia juvenil. No obstante, en el marco de las actuaciones a iniciativa de la institución y en coordinación con el Mecanismo Nacional contra la Tortura, en el mes de diciembre se cursó visita al centro para el cumplimiento de medidas judiciales de Uribarri, en Araba-Álava. Las conclusiones de la visita se conocerán a lo largo de 2019, aunque se puede avanzar que no se observaron irregularidades de relevancia.

En el informe de 2017 de esta Oficina se daba cuenta de la publicación a comienzos de aquel año de un **estudio** relativo a la atención a las personas menores infractoras que, por no haber cumplido los 14 años y en virtud del artículo 3 de la **Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores**, se les aplica lo dispuesto en las normas de protección de menores. El estudio describía los procedimientos con los que se viene trabajando y algunas de las propuestas trasladadas por los distintos agentes entrevistados para contribuir a la mejora de la respuesta ofrecida a estos niños y niñas, así como a sus familias. Transcurridos más de dos años desde los inicios de aquella investigación, el Ararteko valora de sumo interés el compromiso de elaboración de un **Plan específico para la mejora de la atención a niños y niñas infractores menores de 14 años**, incluido en el **IV Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias** (actuación 81), máxime cuando los aspectos que se propone abordar guardan similitud con las consideraciones expuestas en su estudio conclusivo.

2.6.2. Intervenciones en el ámbito policial

En relación con el **ámbito policial**, un año más se ha de señalar la falta de dependencias específicas para la custodia de menores, como exige la **Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero**, reguladora de la responsabilidad penal de los menores (art. 17.3), en esta ocasión en el centro de detención de la Ertzaintza de Durango.

Sí disponen de dependencias específicas, por el contrario, las instalaciones del nuevo centro de detención de la [Guardia Municipal de Donostia-San Sebastián](#), también visitado este año por personal de la institución. En este caso, se considera que debe adoptar medidas para evitar que las personas mayores y menores detenidas puedan entrar en contacto en espacios comunes, ya que comparten un tramo del itinerario de acceso a los calabozos y otras zonas comunes de esa área. La Guardia Municipal tampoco dispone de registro específico de la detención de personas menores, como exige el [Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio](#), por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero (art. 3.5)

2.7. Derecho al juego, el descanso y las actividades artísticas y deportivas

Artículo 31

1. *Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad y a participar libremente en la vida cultural y en las artes.*
2. *Los Estados Partes respetarán y promoverán el derecho del niño a participar plenamente en la vida cultural y artística y propiciarán oportunidades apropiadas, en condiciones de igualdad, de participar en la vida cultural, artística, recreativa y de esparcimiento.*

2.7.1. Derecho al juego y al esparcimiento

En lo tocante al derecho al juego y el esparcimiento, el Ararteko desea comenzar señalando su preocupación por lo que algunas personas expertas constatan ya como falta de interés por hacer realidad este derecho, concretado en el olvido de las políticas lúdicas en las políticas públicas sobre la infancia. Este “olvido” estaría afectando incluso al propio Comité de los Derechos del Niño, que, si bien es cierto que una mayoría de los informes de los Estados parte no mencionan siquiera este derecho en sus informes (el 70% de los informes remitidos desde 2013), solamente en un 27% de las observaciones finales emitidas en respuesta a aquellos el Comité lo incorpora.

Pedagogos y pediatras no dejan de advertir que los niños y niñas de hoy tienen un déficit de juego, sobre todo de juego espontáneo y al aire libre, y que eso lastra su desarrollo y afecta a su salud física y mental actual y futura. En palabras de un miembro del Observatorio del Juego Infantil “la sociedad no termina de entender que el juego no es para que disfruten –aunque la diversión vaya implícita en él–, sino para que crezcan sanos, porque mientras juegas estás aprendiendo, te estás socializando como persona, ejercitando la curiosidad, la autonomía, consolidando la autoestima, tomando decisiones, formando el carácter y aprendiendo unos valores que nece-

sitan para la sociedad líquida en que vivimos”. Y lo relevante en todo esto no es estar rodeados de juguetes, sino tener espacios, tiempo y niños y niñas con quien jugar.

2.7.2. Deporte escolar

A juicio del Ararteko resulta preocupante la deriva que ha ido tomando el deporte practicado por niñas y niños en algunas de sus modalidades más populares, como consecuencia del peso que están adquiriendo en su estructura determinadas federaciones y clubes deportivos. Según ha podido constatar esta institución, dicha circunstancia ha favorecido la implantación, en el ámbito del Deporte Escolar, de prácticas más orientadas al rendimiento competitivo que a los valores educativos y de participación que son su razón de ser.

Con independencia de su carácter privado, los clubes deportivos no son libres de adoptar en esta materia las decisiones que entiendan oportunas. Y es que ni esas decisiones ni, sobre todo, los efectos que puedan llegar a producir, pueden resultar indiferentes a nuestras Administraciones cuando la entidad en cuestión pretenda utilizar instalaciones de titularidad pública, o precise de la correspondiente autorización para participar en el Programa: en la medida en que así sea, su práctica deberá ajustarse en todo momento a los principios que lo rigen, cuyo carácter normativo obliga a los poderes públicos, por otra parte, a actuar proactivamente para prevenir y corregir su eventual contravención.

Así se lo ha manifestado el Ararteko a las autoridades municipales y forales de los territorios donde se han recibido quejas en este sentido, instándoles a intervenir, cada cual en su ámbito competencial, para que el deporte practicado por niños, niñas y adolescentes se desarrolle, en todos sus momentos y contextos, bajo parámetros educativos. Y en concreto:

- A los ayuntamientos, para que el apoyo que presten a los clubs deportivos de su municipio, ya sea en forma de cesión de instalaciones, ya de subvención económica o promoción, esté condicionado al respeto por los mismos de las previsiones legales en esta materia (véase, por ejemplo, la [resolución del Ararteko, de 13 de junio de 2018](#), por la que sugiere al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz medidas para que el deporte escolar practicado en sus instalaciones se desarrolle, en todos sus momentos y contextos, bajo parámetros educativos). Iniciativas que ya se llevan a cabo en algunas localidades, como es la suscripción por centros y clubes deportivos de un código de buenas prácticas en este sentido, representan un paso en la dirección correcta.
- Por lo que se refiere a las diputaciones, como responsables del Deporte Escolar en cada territorio histórico, para que además de las acciones señaladas en el punto anterior, ejerzan las funciones de inspección y control que la ley les atribuye en este ámbito, con el fin de asegurar que los centros escolares y clubes deportivos, al desarrollar en la práctica las actividades

en que consiste dicho Programa, lo hagan de conformidad con los principios que en última instancia le dan sentido.

Por otra parte, han continuado llegando quejas en relación con la normativa que en Gipuzkoa obliga a los y las menores a practicar multideporte para poder inscribirse en escuelas de tecnificación especializadas en una modalidad deportiva en particular. En estos casos, una vez más, se ha trasladado a las personas reclamantes que, siendo cierto que la Administración podía haber desarrollado otras propuestas, la vigente no contraviene el ordenamiento en ninguno de sus aspectos, por lo que el Ararteko no ha entrado a valorar las prioridades a las que respondía. El mandato de esta defensoría no incluye favorecer uno u otro de los posibles modelos de intervención; optar por ellos forma parte de las facultades de la Administración para diseñar sus políticas y es en el plano del debate político donde deben discutirse las objeciones que al respecto puedan plantearse. Respuesta en términos similares recibió la reclamación relativa a la negativa de la administración alavesa a autorizar la participación de un niño en un club de un territorio histórico distinto al de su domicilio, teniendo la posibilidad de hacerlo en uno de su propio entorno y territorio.

Para finalizar con este apartado, hay que señalar que el Ararteko sigue recibiendo quejas relativas a los especiales requerimientos documentales para la emisión a adolescentes nacidos en el extranjero de la licencia federativa por parte de la Real Federación Española de Fútbol, a las que el departamento correspondiente del Gobierno Vasco continúa dando respuesta y solventándolas de manera particular con celeridad.

2.8. Derecho a la no discriminación

Artículo 2

1. Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, 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.

La persistencia de la discriminación de determinadas minorías, en las que encontramos, como no puede ser de otra manera, niños, niñas y adolescentes, es un hecho en la Unión Europea, lo que ha llevado al Parlamento Europeo a exigir nuevas normas comunitarias que garanticen el respeto a estas minorías. Así, ha instado a la Comisión Europea a presentar una [propuesta de directiva](#) sobre estándares mínimos para las minorías en la UE que incluya medidas para evitar la discriminación en los Estados miembros.

La discriminación es también constatada en España por el [Comité de seguimiento del Pacto de Derechos Económicos,](#)

[Sociales y Culturales](#), que en sus [Observaciones finales](#) sobre el sexto informe periódico de España vuelve a incidir en la importancia de adoptar una ley integral de no discriminación. Este Comité subraya como problema la segregación escolar, derivada en algunos casos de la segregación residencial, y exhorta al Estado a continuar reduciendo los índices de abandono escolar temprano y la repetición en la educación secundaria, adoptando una estrategia que aborde los factores socioeconómicos que pueden influir en la decisión de abandonar prematuramente la educación y preste la debida atención a los grupos más afectados.

El último [informe](#) de la [Red Era Berean](#) informa de los 76 casos atendidos en 2017, de los que un 71% han sido calificados como posibles casos de racismo y/o xenofobia, es decir, de discriminación u odio por razón de pertenencia étnica, origen o nacionalidad. Los otros 29%, correspondientes a 22 casos, lo han sido como posibles casos de LGTBIfobia, es decir, de discriminación u odio por razón de orientación o identidad sexual y de género. En los casos de racismo y/o xenofobia, encontramos 42 (55% del total) correspondientes a la categoría Migraciones y 12 (16% del total) correspondientes a la categoría Pueblo Gitano. En este punto se ha de precisar que este programa no presenta datos desagregados por edad, pero de la descripción de los casos se puede concluir que las personas directamente afectadas son mayores de edad. Sin embargo, en algunas de las situaciones, como las relacionadas con el ámbito de la vivienda, hay niños y niñas “indirectamente” afectados.

Uniéndose a las reclamaciones expuestas, el Ararteko realizó una [declaración institucional](#) el Día Internacional para la Tolerancia insistiendo en la necesidad de un compromiso firme de todos y todas contra discursos y actitudes que promueven los prejuicios y el rechazo del otro.

“Este compromiso se hace hoy más necesario que nunca ante la proliferación en nuestras sociedades europeas de actos de falta de respeto, xenofobia, rechazo del diferente, incluso de violencia e intimidación hacia personas extranjeras o pertenecientes a minorías culturales. Lamentablemente Euskadi no ha estado tampoco exenta de algunos comportamientos excluyentes de esta naturaleza”.

2.8.1. Hijos e hijas de personas extranjeras

El colectivo de menores extranjeros al que el Ararteko ha dedicado una mayor atención específica durante el año 2018 ha sido el de niños, niñas y adolescentes extranjeros que llegan al territorio vasco sin estar acompañados por referentes familiares directos, intervención de la que se da cuenta en el apartado 2.3. de este informe. Hijos e hijas de personas extranjeras han sido protagonistas o se han visto afectados, sin embargo, por otras situaciones expuestas en quejas de otros ámbitos que, de manera más o menos detallada, presentamos aquí.

Como los estudios sobre pobreza y desigualdades sociales realizados en Euskadi apuntan y el análisis de las quejas presentadas en la institución lo atestiguan, un número importante de familias con hijos e hijas en situación de **precariedad económica** es de nacionalidad extranjera. El análisis de las quejas recibidas permite afirmar que existen elementos diferenciales que afectan de manera particular a las personas (por extensión, a los hijos e hijas de esas familias) por su condición de extranjera en el acceso al Sistema Vasco de Garantía de Ingresos. Estas dificultades, muchas de ellas recogidas en el [informe-diagnóstico](#) realizado por el Ararteko en 2017 con propuestas de mejora sobre la gestión de las prestaciones de RGI/PCV, son expuestas con más detalle en los apartados II.4 de Inclusión Social y III.6 sobre personas inmigrantes del informe general. En todo caso, destacamos este año, por el volumen importante de quejas recibidas, las dificultades para acreditar que no se dispone de recursos suficientes, lo que en el caso de las personas extranjeras supone presentar un certificado de bienes de su país de origen. Así, a pesar de sus intentos, a las personas procedentes de Nigeria, Guinea Conacry y Ghana no se les facilita la legalización del certificado en las embajadas españolas en dichos países y las personas de origen pakistaní han visto cuestionada la validez del documento que les emitía la administración de su país para certificar su situación económico-patrimonial, a raíz de algunas denuncias de falsificación. Para las personas que han adquirido la nacionalidad española o son originarias de Gran Bretaña, por otro lado, es imposible su obtención.

En el ámbito **educativo**, ya en el apartado 2.2. se informaba del seguimiento que se viene realizando por parte de esta institución, que se ha continuado a lo largo de 2018, de la situación de concentración en determinados centros educativos de alumnado socialmente desfavorecido, en el que encontramos un porcentaje importante de niños, niñas y adolescentes extranjeros. Resulta muy interesante a este respecto el diagnóstico de la situación presentado por el Departamento de Educación del gobierno Vasco en el Informe sobre la escolarización del alumnado extranjero en la CAPV, así como las actuaciones previstas para dar respuesta a los retos allí identificados. Tratándose de compromisos asumidos por la administración vasca, el Ararteko seguirá con atención la implementación y resultado de las mismas en los próximos meses.

En el ámbito de la educación post-obligatoria, en el mismo apartado se recogía la respuesta dada por el Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco, a través de Lanbide, a las dificultades de acceso a formación cualificante de los adolescentes y jóvenes extranjeros que llegan a Euskadi con más de 16 años.

En relación con la actividad de los **servicios sociales** para infancia en desprotección, en el apartado 2.3. se daba cuenta de la intervención realizada en torno a una homologación de *kafala* y se expone con detalle la situación de los menores extranjeros no acompañados, sus dificultades y los medios dispuestos en Euskadi para su atención.

En este apartado se ha de señalar, además, la respuesta dada por las administraciones vascas (véase apartado III.6 del Informe General) a las personas extranjeras “en tránsito” que, procedentes de las costas andaluzas, atraviesan el territorio español con destino a distintos puntos de Europa. El importante volumen de llegadas registradas en los meses de verano ha exigido la apertura de recursos para su alojamiento y atención, recursos en los que, mayoritariamente, se ha atendido a la especificidad de las familias que viajaban con hijos e hijas menores.

En el apartado 2.5 de **sanidad** se ha dado cuenta de las dificultades iniciales que han encontrado algunas mujeres extranjeras para ser atendidas en su embarazo.

Continúan llegando quejas relativas a los problemas para la obtención de las licencias para la práctica del **fútbol federado** que encuentran chicos y chicas nacidos en el extranjero (entre ellos, también hijos de familias de nacionalidad extranjera) y que se relatan en el apartado 2.7. de este informe.

2.8.2. Niños, niñas y adolescentes LGTBI

En coherencia con lo expuesto en el capítulo III.7 del Informe general, la finalidad de nuestras actuaciones en este ámbito se resume en estos tres objetivos:

- Lograr que las administraciones públicas vascas integren en toda su actividad el pleno respeto a la igualdad y no discriminación por razón de orientación sexual e identidad de género, articulando las medidas necesarias para una materialización real y efectiva de estos derechos.
- Promover en el conjunto de la sociedad vasca una cultura de no discriminación y pleno respeto a los derechos de diversidad afectivo-sexual y de género.
- Combatir cualquier forma de homofobia o transfobia, difundiendo el conocimiento y la sensibilización hacia la situación de los niños, niñas y adolescentes LGTBI en Euskadi.

Desde la perspectiva de las quejas, es necesario comenzar señalando que no se han recibido en 2018 quejas particulares en relación con niños, niñas y adolescentes LGTBI. Desde la perspectiva de familia, sin embargo, continúan llegando quejas denunciando el inadecuado uso del lenguaje, obviando la existencia de parejas del mismo sexo, en los distintos formularios oficiales relacionados con matrimonios y filiaciones; en especial, el problema se ha referido en los últimos tiempos a los modelos de certificación matrimonial. Así, aunque, por lo que consta a esta institución, parece que este problema está ya resuelto en aquellos formularios que requieren una especificación de los miembros de una familia en el ámbito autonómico vasco, subsisten sin embargo modelos de la Administración del Estado que aún no han corregido el mencionado desajuste terminológico. Por esa razón, esta institución ha remitido las quejas sobre este asunto a la [Defensoría del Pueblo de](#)

España, como institución competente para instar a dicha corrección, logrando en algún caso, como el de los formularios de la Seguridad Social relativos a las solicitudes de prestaciones por nacimiento de un hijo o hija, que se incluyera la referencia a *progenitor A* y *progenitor B*, en lugar de a *padre* y *madre*. Pues bien, también en ese contexto, el Defensor del Pueblo español ha comunicado recientemente al Ararteko que ha promovido una actuación de oficio instando a que la Secretaría de Estado de Justicia aclare la disfunción que representa para las parejas casadas del mismo sexo el vigente modelo de certificación matrimonial que, a pesar de reflejar una inscripción registral en la que los contrayentes son designados como “*contrayente A*” y “*contrayente B*”, sigue refiriéndose a ellos como “*marido*” y “*mujer*”.

En relación con la vertiente más proactiva (en contraposición a la *reactiva*, de respuesta a las quejas de la ciudadanía) de la actividad del Ararteko en esta materia, es obligado referirse al **Grupo estable por una escuela segura**, que continúa sin actividad desde 2016 y atiende a la diversidad afectivo-sexual y de género en el ámbito educativo. En opinión de esta institución, es imprescindible un trabajo conjunto entre centros educativos e instituciones vascas, dirigido a crear herramientas y a profundizar en los mecanismos más eficaces para asegurar que la escuela sea realmente inclusiva y un lugar seguro para niños y niñas, independientemente de su orientación sexual o identidad de género.

En la misma línea, con objeto de que los niños y niñas con expresiones o identidad de género diversas, o que están viviendo experiencias de género no normativas, no vean menoscabados -a causa de la falta de consenso y la orientación muchas veces confusa o errática del mundo adulto- sus derechos y su libre y pleno desarrollo como personas, resulta imprescindible impulsar foros interinstitucionales de reflexión y debate, orientados a definir, de manera más adecuada y adaptada a los derechos de la infancia, las prestaciones públicas que deben ofrecerse al amparo de la *Ley 14/2012, de no discriminación por motivos de identidad de género y de reconocimiento de los derechos de las personas transexuales*. El objeto de dichos espacios debe ser el de establecer criterios claros entre las instituciones con capacidad de intervención en este ámbito, que sitúen en el centro de sus actuaciones el interés y los derechos de estos niños, niñas y adolescentes, de acuerdo con lo establecido en las leyes y normativa de protección de la infancia y con los principios consagrados en los instrumentos propios e internacionales de protección de los derechos LGBTI, así como en la legislación de igualdad entre mujeres y hombres. Esta cuestión fue abordada y compartida en la reunión mantenida con el subdirector de Aseguramiento y Contratación Sanitaria del Gobierno Vasco.

2.8.3. Niños y niñas del pueblo gitano

En septiembre de 2018 el Gobierno Vasco presentó la **Estrategia Vasca con el Pueblo Gitano 2018-2020**, con la que se pretende dar continuidad y mejorar la anterior Estrategia 2013-2016. Se articula en tres ejes principa-

les: mejora de la calidad de vida de las personas gitanas; participación social de las personas gitanas; y mejora de la convivencia y conocimiento de la cultura gitana; y propone 18 líneas de acción. Entre estas, algunas tienen como personas destinatarias directamente los niños, niñas y adolescentes, como es el caso de la que se propone “incrementar el éxito escolar del alumnado en el marco de una escuela inclusiva, con especial atención a las niñas y las jóvenes”. En el resto (violencia de género, empleo, salud, vivienda, renta de garantías mínimas, justicia, seguridad, cultura, lucha contra la discriminación, participación), si bien no son protagonistas en primera persona, sí son beneficiarias de los efectos que, en la superación de las desigualdades, se puedan alcanzar.

En relación con las quejas presentadas ante la institución en relación con problemas que afectan de manera más directa a niños, niñas y adolescentes del pueblo gitano, conviene comenzar señalando que no se dan en alto número, aunque las situaciones de dificultad se repiten año tras año. Así, buena parte de las preocupaciones tienen que ver con la gestión de la **Renta de Garantía de Ingresos** por parte de Lanbide y con las dificultades para el **acceso de algunas familias gitanas a vivienda digna**, cuestiones que tienen un impacto importante en las oportunidades de desarrollo de los hijos e hijas de estas familias, que crecen en condiciones materiales de, en ocasiones, gran precariedad.

En el caso de la Renta de Garantía de Ingresos, les afectan especialmente las dificultades para acreditar el domicilio y la residencia efectiva, además de la limitación del número de unidades de convivencia en una vivienda, cuestiones ambas relacionadas con las dificultades para alquilar vivienda y en la que se continúa visibilizando el rechazo social y los prejuicios existentes hacia la población gitana. Por otro lado, la vida en familia extensa y la solidaridad intrafamiliar, elemento muy significativo en la cultura gitana, no se concilian en algunos casos con los requisitos previstos para el acceso y el mantenimiento de estas prestaciones. El límite del número de miembros de la unidad de convivencia establecido para el cálculo de la cuantía afecta también a las familias con más hijos e hijas, como es habitual en familias gitanas.

En cuanto a la vivienda, un número importante de las situaciones que en el apartado 2.1. de este informe se referían a la falta de respuesta o demora prolongada a las solicitudes de reubicación por un aumento del número de miembros de la unidad de convivencia y superación de la ratio de m² por persona establecida por la normativa, están protagonizadas por familias gitanas.

En el ámbito educativo (ver apartado 2.2.2.f) se han corregido las dificultades de acceso a becas de comedor derivadas de la no consideración de informes sociales para la certificación de falta de ingresos.

Donde continúan las dificultades es en el caso, iniciado en 2016 y presentado con más detalle en el informe de 2017, de la familia gitana en situación de exclusión social que, tras ser desalojada de la vivienda que había ocupado en un barrio de Vitoria-Gasteiz, no ha podido acceder a la vivienda de

protección oficial asignada por el Servicio Vasco de Vivienda-Etxebide, por los destrozos ocasionados por personas sin identificar en ella. Encauzados los problemas iniciales relativos al padrón, a la escolarización de los niños y niñas de la familia o a la protección social, la oposición vecinal está impidiendo dar respuesta a la necesidad de vivienda de esta familia, que continúa siendo atendida por los servicios sociales del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

El Ararteko ha participado en diversas mesas interinstitucionales en las que se ha debatido la manera de conciliar los diferentes derechos de las personas y los intereses en juego de las diferentes partes con el mayor respeto al ordenamien-

to jurídico y a los cauces previstos para dar respuesta a los problemas en una sociedad democrática.

En opinión del Ararteko, las administraciones públicas con competencias en derechos sociales han actuado protegiendo a los derechos de la familia gitana. Surgen más dudas al valorar las iniciativas necesarias desde la perspectiva policial y penal. El hecho de que los daños y el hostigamiento responda a una reacción vecinal en la que se implica a un número elevado de personas con una dirección y plan consensuado con los representantes vecinales hace que se cuestione la eficacia de las medidas punibles y que las actuaciones a llevar a cabo no estén libres de discusión y controversia.



capítulo

III



Derecho a ser escuchado

y a que su opinión sea tenida en cuenta: el Consejo

de la Infancia y la Adolescencia del Ararteko

[◀ Vista anterior](#)

Capítulo III

DERECHO A SER ESCUCHADO Y A QUE SU OPINIÓN SEA TENIDA EN CUENTA: EL CONSEJO DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA DEL ARARTEKO

Artículo 12

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

Artículo 13

1. El niño tendrá derecho a la libertad de expresión; ese derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño.

La [Convención de los Derechos del Niño](#), aprobada por las [Naciones Unidas](#) en 1989, reconoce a las personas menores de 18 años los derechos a la información y a la participación, a expresar su parecer en todos los asuntos que les afectan y a que sus opiniones sean tenidas en cuenta. Asumiendo en primera persona que si importante es trabajar *para* los niños, niñas y adolescentes, tanto o más lo es trabajar *con* ellos y ellas, escuchar sus voces, opiniones y perspectivas, ofrecer cauces de participación, consulta y asesoramiento, en el año 2010 se constituyó el Consejo de la Infancia y la Adolescencia del Ararteko con la función principal de asesorar al Ararteko, especialmente en aquellas cuestiones o iniciativas que afectan directamente a las personas menores de edad.

El [Consejo de la Infancia y la Adolescencia](#) busca incorporar la mirada de los chicos y chicas a las diferentes propuestas del Ararteko, contrastar con ellas y ellos iniciativas, materiales didácticos, proyectos..., y recoger sus sugerencias sobre cuestiones de interés para la infancia y la adolescencia o que afecten a la defensa de sus derechos. Simboliza la apuesta clara de la institución por escuchar la voz de nuestras niñas, niños y adolescentes y ofrecer –al menos a un grupo de ellos– una experiencia de participación.

Esta vía de participación y de presencia estable de las y los menores de edad en la institución es complementaria a otras que se han venido utilizando anteriormente (y se seguirá ha-

ciéndolo) como son los grupos de discusión en el marco de la elaboración de estudios, informes, foros, etc. o las entrevistas a los chicas y chicos acogidos en recursos residenciales, por ejemplo.

El consejo está compuesto por 24 chicas y chicos, escolarizados en la ESO, de los tres territorios históricos y designados a propuesta de una serie de centros educativos en los que existen experiencias de dinámicas internas de participación. La capacidad crítica y para la reflexión, la creatividad, la disposición para debatir entre iguales y para hacer propuestas y, sobre todo, las ganas de participar e implicarse en el consejo son los requisitos exigidos para la selección de los y las participantes. La plena libertad para expresar todas las opiniones a título personal y la garantía de confidencialidad por parte de la institución del Ararteko son las normas fundamentales que rigen el funcionamiento del consejo.

El Consejo se reúne presencialmente 3 o 4 veces durante el curso escolar; en estas jornadas de trabajo se va profundizando en la temática acordada entre todas las personas participantes a comienzos de curso. El único requisito exigido al tema objeto de debate es que contribuya a la difusión y promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, analizándolos y presentándolos desde la cotidianeidad, desde lo que vivimos y nos sucede en los días normales.

En los párrafos siguientes recogemos de manera resumida el trabajo realizado en 2018.

La [primera reunión](#) del año, que es la segunda del curso 2017-2018 para el Consejo, se celebró en Donostia-San Sebastián, el 24 de febrero, en la Casa de la Paz y los Derechos Humanos situada en el Palacio de Aiete. Dando continuidad al trabajo comenzado en la primera sesión del curso, en noviembre de 2017, se avanzó en la reflexión sobre la **educación afectivo-sexual**. Los derechos de cada persona en las relaciones afectivo-sexuales, los límites, el consentimiento... han sido elementos importantes del debate, que en esta sesión quedaba listo para ser trasladado al formato elegido para su difusión.

A esta tarea se dedicó el [segundo encuentro](#) del año, último del curso 2017/2018, celebrado en el albergue de Kas-trexana en Bilbao, el 26 de mayo. Elaborar un guion, ensayar

escenas, grabar... horas intensas de trabajo hasta conseguir el vídeo *Y tú ¿qué opinas del consentimiento? – Onespenaz hitz egingo al dugu?*. En esta última sesión del curso escolar, despedimos también a algunos de los integrantes que, después de 2 años, terminaron su andadura con nosotros para dejar paso a nuevos chicos y chicas.

Cabría esperar ahora información relativa a la realización en el último trimestre del año de la primera sesión del período 2018-2019. En esta ocasión, sin embargo, la actividad de ese curso académico se va a concentrar en el primer semestre de 2019. El motivo es la especial conmemoración de la aprobación de la Convención de los Derechos del Niño (véase capítulo IV), a la que fueron invitados todos los chicos y chicas que participan o han participado a lo largo de su historia, en el Consejo de Infancia y Adolescencia del Ararteko.

La incorporación a finales de 2017 a la [European Network of Ombudspersons for Children ENOC](#) amplió también para el Consejo de Infancia y Adolescencia del Ararteko sus posibilidades de participación, abriéndolas al ámbito europeo. Así, aunque de manera algo titubeante al comienzo, nos unimos a la propuesta de trabajo planteado por el **proyecto ENYA –European Network of Young Advisors–**, al que cabría identificar con el órgano de participación de niños, niñas y adolescentes de la red ENOC, con el que se abordó la situación de los niños y niñas con enfermedad mental.

La actividad vinculada al proyecto ENYA se sumó, así, a la agenda de trabajo ordinaria prevista para el 2018 y supuso:

- Una jornada de trabajo (Bilbao, 16 de junio) de todo el Consejo con [AVIFES](#), Asociación Vizcaína de Familiares y Personas con Enfermedad Mental, en la que conocieron de primera mano la realidad cotidiana, las dificultades, los retos y los sueños de jóvenes que tienen una enfermedad mental o que conviven con personas que la tienen. Se disiparon dudas y mitos,

se profundizó en lo que es una enfermedad mental, se valoró la atención sanitaria, social y educativa con que cuentan estos chicos y chicas en Euskadi y, sobre todo, se compartió ilusión y presencia.

- Un encuentro en Barcelona (27-29 de junio) de 2 representantes de cada uno de los Consejos –de las distintas defensorías de Europa– participantes en el proyecto ENYA, al objeto de poner en común y consensuar las recomendaciones a proponer a la Asamblea de ENOC, prevista para el mes de septiembre.
- La participación de 1 representante en la [22ª Conferencia anual y Asamblea General de ENOC](#) en París (19-21 de septiembre), con el cometido de integrar la voz directa de los chicos y chicas y todo el trabajo elaborado previamente a las conclusiones generales de la Asamblea. Una muestra de parte de este trabajo es el vídeo *Let's Talk Young, Let's Talk About Mental Health!* y la canción *Inclusive world*, compuesta para la ocasión.

A todo esto hay que añadirle una participación extraordinaria (29 de septiembre) solicitada al Consejo de Infancia y Adolescencia del Ararteko por el Departamento de Salud de Gobierno Vasco, más concretamente, por la Dirección de Salud Pública y Adicciones. Como ya se ha apuntado en el apartado 2.5 de este informe, a lo largo de 2018 este departamento ha venido elaborando la *Estrategia de prevención de la obesidad infantil en Euskadi* y, definidas las bases y unas primeras líneas de acción, se sometían a la opinión y análisis del Consejo. Dado que la Estrategia pretende ofrecer un marco de actuación común para favorecer un contexto para la vida saludable de las y los niños y jóvenes vascos, resultaba totalmente pertinente recabar su participación y valorar sus propuestas como personas directamente afectadas por esta medida de desarrollo de las políticas públicas de salud.

capítulo

IV



Promoción de los derechos de la infancia:

relaciones con la sociedad
y colaboración institucional

[◀ Vista anterior](#)

Capítulo IV

PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA: RELACIONES CON LA SOCIEDAD Y COLABORACIÓN INSTITUCIONAL

Artículo 42

Los Estados Partes se comprometen a dar a conocer ampliamente los principios y disposiciones de la Convención por medios eficaces y apropiados, tanto a los adultos como a los niños.

1. Red Europea de Defensorías de Infancia (ENOC)

2018 ha sido el primer año de participación plena de la Oficina de Infancia y Adolescencia del Ararteko en la [European Network of Ombudspersons for Children ENOC](#). Como ya se informaba el año pasado, la Red Europea de Defensorías de Infancia ENOC se constituyó en 1997 e integra en la actualidad a 42 organismos de defensa de los derechos de niños, niñas y adolescentes de 34 países de Europa. Sus objetivos principales son:

- Promover la aplicación lo más completa posible de la Convención sobre los Derechos del Niño.
- Dar soporte a la acción colectiva para hacer presentes los derechos de niños, niñas y adolescentes en las políticas públicas de los países europeos.
- Compartir información, enfoques y estrategias.
- Promover el desarrollo de oficinas independientes eficaces para los niños, niñas y adolescentes.

A modo de órgano de participación de los niños, niñas y adolescentes adscrito a la Red ENOC funciona el proyecto [ENYA](#) –European Network of Young Advisors-, iniciativa que impulsa la participación de niños, niñas y adolescentes en la actividad de ENOC, que ofrece a éstos la oportunidad de ser escuchados y de elevar su opinión y propuestas más allá de sus propios países.

La Red se reúne una vez al año en Asamblea General y trabaja alrededor de temas y contenidos propuestos y acordados por sus miembros. Aprovechando el momento de la asamblea anual, las defensorías prolongan su encuentro para compartir, dialogar e intercambiar experiencias y reflexión sobre esos contenidos.

El tema acordado en la Asamblea General de 2017 para ser trabajado por todas las Defensorías de Infancia durante 2018 fue la atención a la salud mental infanto-juvenil. El [diagnóstico de situación](#) y la [declaración](#) conjunta aprobados en la [22ª Conferencia anual y Asamblea General de ENOC](#) celebradas en París en el mes de septiembre, fueron elaboradas a partir de la información compartida mediante el intercambio de cuestionarios y documentos de trabajo, además de una [sesión preparatoria](#) de debate presencial en Dublín, en el mes de junio. La [Conferencia](#) previa a la Asamblea, permitió, asimismo, conocer experiencias desarrolladas en otros territorios europeos, además de la visita *in situ* a determinados servicios y recursos relacionados con la temática, en este caso, en París.

De forma complementaria a esta actividad general y compartida por todos los miembros, ENOC facilita el desarrollo de otros espacios de reflexión, a los que se adscriben las defensorías interesadas. Dos han sido los grupos de trabajo temáticos en 2018, concluidos ambos con sendas declaraciones: el primero de ellos sobre la [adopción internacional](#) y el segundo sobre el [derecho a la educación de los niños y niñas migrantes](#).

La intensidad del trabajo del Ararteko en ENOC en su vertiente de “personas adultas” ha tenido su equivalente en la participación del Consejo de Infancia y Adolescencia en el proyecto ENYA, expuesta con mayor detalle en el capítulo anterior. A este respecto sólo cabría añadir que la confluencia en la Conferencia anual de las aportaciones de las y los adolescentes y las contribuciones procedentes del trabajo de las defensorías (adultas) contribuyó de manera importante a la calidad del diagnóstico y la declaración concluyente.

La participación en la red permite y busca, tal y como se menciona en sus objetivos, compartir información, estrategias y metodologías. En esta línea, son habituales las demandas de información sobre temas sumamente diversos,

con los que la entidad que las solicita intenta contar con más elementos para adoptar sus eventuales decisiones y/o dictámenes. En 2018 se han formulado cuestiones en torno a: deberes escolares, presupuestos de infancia, acoso escolar, participación de niños y niñas en decisiones de políticas públicas, metodología para el seguimiento del grado de cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño, reconocimiento de la discapacidad infantil y denominación de las instituciones para niños y niñas con discapacidad intelectual, informes de impacto en la infancia y publicidad de juguetes infantiles en televisión. Además, se ha solicitado la adhesión a algunas declaraciones promovidas por una o un grupo de defensorías, como han sido las relativas al [tratamiento de niños, niñas y familias migrantes en Estados Unidos](#) y a la protección de niños y niñas holandeses y belgas en campos de refugiados sirios.

Porque responde a este mismo espíritu de colaboración y porque la demanda se formuló al Ararteko por ser miembro de ENOC, se da cuenta en este apartado también del Informe General. Capítulo VI. Punto 3.2 apartado 1º colaboración y envío de información sobre el acoso escolar en Euskadi a la [Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños y Niñas](#) en el marco de la realización del informe del Secretario General sobre la protección de la infancia contra el acoso escolar.

2. Relación con otras defensorías del Estado

El objetivo de compartir información, enfoques y estrategias que se citaba en el apartado anterior está presente también en las [Jornadas de Coordinación de las Defensorías del Pueblo](#) que se celebran anualmente, organizadas de manera rotatoria por una de las defensorías, en esta ocasión por el [Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana](#). La temática de estudio es acordada también anualmente y no siempre aborda temas que afecten de manera expresa a niños, niñas y adolescentes. En 2018, sin embargo, el tema objeto de trabajo fue la atención a mujeres y menores víctimas de violencia de género y concluyó con la aprobación de un documento de síntesis y una [declaración institucional](#) en la que se desganan algunas recomendaciones expresamente dirigidas a la mejora de la atención de los niños, niñas y adolescentes expuestos a la violencia de género. Esta cuestión, en todo caso, ha sido expuesta con más detalle en el apartado 2.3.5 de este informe.

Con el Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, de igual manera, se cursó visita a la [Consejería de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas](#) de la Generalitat Valenciana al objeto de conocer los resultados de su experiencia en [Coordinación de parentalidad](#), servicio del que se ha dado referencia en el apartado 2.4.2e) del presente Informe.

Para finalizar, se da cuenta de la visita del Lugarteniente y la Directora de Gabinete del [Justicia de Aragón](#) al Ararteko para, entre otros asuntos, conocer de cerca y en mayor

profundidad la estructura y funcionamiento de la Oficina de infancia y Adolescencia, como modelo de interés para el diseño del órgano que, integrado en la estructura de esa defensoría, atiende de manera particular a los derechos de los niños, niñas y adolescentes de Aragón.

3. Colaboración con agentes sociales

La institución del Ararteko y, en lo que le corresponde, la Oficina de la Infancia y la Adolescencia, mantiene entre sus líneas de actuación una opción clara de colaboración con los diferentes agentes sociales que trabajan en el campo de la infancia y la adolescencia, bien en la divulgación o defensa de sus derechos, bien en la gestión de determinados recursos destinados, muchas veces, a niños y niñas en situación de especial vulnerabilidad.

Esta relación de colaboración se concreta cada año y se realiza en diferentes formatos: reuniones, visitas, colaboraciones en documentos o propuestas, etc.

Es frecuente y continuada la relación con organizaciones de defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, como [Save the Children](#) y [UNICEF](#), Comité del País Vasco, así como con la [Plataforma de Organizaciones de Infancia](#) en el ámbito estatal.

Por otro lado, de manera coherente a la mirada transversal que la Oficina de Infancia y Adolescencia realiza a todos los ámbitos de la vida de niños, niñas y adolescentes, desde ésta se trabaja conjuntamente con las distintas áreas en las que está organizada la institución del Ararteko, a fin de abordar aquellas situaciones o problemáticas que afectan a los menores desde perspectivas complementarias. Así, las personas coordinadoras de las áreas de discapacidad, dependencia y salud mantienen contactos con las organizaciones sectoriales de sus ámbitos y, en ocasiones, como ha sido este año el caso de la [Asociación de daño cerebral adquirido infantil 3/12](#) y [Médicos del Mundo](#), abordan cuestiones relativas a la salud y las necesidades de apoyo para la autonomía de niños, niñas y adolescentes.

De manera similar, la responsable del área de familia mantiene la relación con las organizaciones de ese ámbito, en este año, con [Hirukide](#), [Madres Solteras Por Elección \(MSPE\)](#) y representantes de familias con hijos e hijas nacidos mediante la técnica de gestación subrogada, miembros a su vez de las asociaciones [Son nuestros hijos](#) y [AGSE](#) (Asociación por la Gestación Subrogada en España).

Se han mantenido reuniones relacionadas con el ámbito educativo con [Fundación Peñasal](#) y [Fundación ADSIS](#), en este caso, intermediada por [Harresiak Apurtuz](#), y con el programa [Jolas eta Ekin](#), centro promotor de educación para la transformación social.

En el ámbito de la infancia en desprotección y en el marco de las visitas a recursos residenciales, se ha mantenido contacto con las organizaciones Zabalduz, Babesten, [Bizgarri](#), [Landalan](#) y [Berriztu](#). La problemática en torno a la atención a los menores extranjeros no acompañados en este año de intensa afluencia a nuestro territorio ha sido también objeto de trabajo en las reuniones mantenidas con [Sos Arrazakeriak Gipuzkoa](#) y [Cruz Roja](#). Además, propiciado por la especial dedicación este año al problema del abuso sexual infantil, personal de la Oficina ha mantenido reuniones con las asociaciones [Garaitza](#) y [ADIMA](#).

4. Colaboración con organismos y recursos institucionales

De la misma manera, los espacios y momentos de colaboración con distintos representantes políticos y técnicos de organismos institucionales y/o de recursos públicos son múltiples. Algunas de las interlocutoras se señalan a continuación:

- Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.
- Fiscalía Superior del País Vasco y Fiscalías Provinciales de Araba/Álava, Bizkaia y Gipuzkoa.
- Secretaría General para la Paz y la Convivencia. Dirección de Víctimas y Derechos Humanos.
- Consejera de Empleo y Políticas Sociales de Gobierno Vasco.
- Viceconsejería de Políticas Sociales.
- Dirección de Política Familiar y Diversidad.
- Consejera de Justicia y Trabajo del Gobierno Vasco.
- Viceconsejería de Relaciones Institucionales del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno del Gobierno Vasco.
- Dirección de Salud Pública y Adicciones del Departamento de Salud de Gobierno Vasco.
- Diputada de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia.
- Dirección de Inclusión Social del Departamento de Empleo, Inclusión Social e Igualdad de la Diputación Foral de Bizkaia.
- Dirección de Juventud y Deportes de la Diputación Foral de Gipuzkoa.
- Responsables de los servicios de infancia de los departamentos de Acción Social / Política Social / Servi-

cios Sociales de las tres diputaciones forales (además de responsables de algunos servicios, programas y recursos).

- Emakunde. Grupo Técnico Interinstitucional.
- Ayuntamientos de Bilbao, Donostia/San Sebastián, Irun y Vitoria-Gasteiz.

En el marco de algunas de estas reuniones o, a raíz precisamente de ellas, la institución del Ararteko ha conocido de primera mano propuestas de planes, protocolos, estrategias, etc. en que se traducen las políticas públicas y ha podido someter a consideración de los organismos competentes determinadas situaciones preocupantes, formuladas en clave de necesidades a ser atendidas, o concretar la garantía de derechos insoslayables en la intervención.

En este ámbito y como en estos últimos años, cabe mencionar la invitación recibida por el Ararteko para participar en el trámite de audiencia del proceso de elaboración de algunos decretos, en concreto, el decreto sobre los programas de desplazamiento temporal de personas extranjeras menores de edad a la Comunidad Autónoma del País Vasco y el que modifica el decreto de las ayudas económicas de apoyo a las familias con hijos e hijas a cargo (ambos ya aprobados a la fecha de redacción de este informe). También, como en ocasiones anteriores, a esta invitación se ha respondido en la clave que ahora presentamos. Como bien es sabido, la Ley 3/1985 que regula esta institución no contempla entre sus funciones la de informar los decretos normativos. Sin embargo, es obvio el momento de oportunidad que representa la elaboración de una norma para contribuir a la construcción y mejora de las medidas que configuran las políticas públicas vascas. Por todo ello, sin emitir informe al borrador de la norma, sí se trasladan algunas cuestiones que, relativas o relacionadas con el proyecto normativo en elaboración, han sido detectadas, reflexionadas y apuntadas en el marco de la tramitación de quejas ciudadanas, investigaciones de oficio o foros de trabajo. En definitiva, una recopilación de la posición del Ararteko expresada hasta ese momento al respecto.

5. Participación en actos

Tanto en el marco de esta colaboración con asociaciones e instituciones, como por tratarse de iniciativas lideradas por la propia institución del Ararteko, se puede destacar la intervención del propio Ararteko o de personal de la institución en foros y encuentros referidos a los y las menores, tanto en nuestra Comunidad como fuera de ella. Las participaciones más relevantes protagonizadas en 2018 y, hasta el momento, no citadas en este documento son:

- ✓ Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. *Seminario de presentación del estudio-diagnóstico de la situación de los niños, niñas y adolescentes de Vitoria-Gasteiz*. Vitoria-Gasteiz.

- ✓ Gobierno Vasco. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. *World café para el IV Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias (2018-2022)*. Vitoria-Gasteiz.
- ✓ Diputación Foral de Bizkaia. Departamento de Empleo, Inclusión Social e Igualdad. *Menores y violencia de género*. Bilbao.
- ✓ Tribunal Superior de Justicia del País Vasco. *¿Tiene género el Derecho?*. Bilbao.
- ✓ FEDEAFES. *Seminario sobre necesidades y recursos dirigidos a las personas con enfermedad mental en la CAPV*. Vitoria-Gasteiz.
- ✓ AVIFES. *4º Encuentro de familias "Cuida tu coco"*. Bilbao.
- ✓ Comisión de Derechos Humanos e Igualdad del Parlamento Vasco. *Presentación del Informe 2017 de la Oficina de Infancia y Adolescencia*. Vitoria-Gasteiz.
- ✓ ABIPASE. *Planes de parentalidad*. Bilbao.
- ✓ Bidegintza. *Programa Mantangorri*. Bilbao.
- ✓ Gobierno de Cantabria –Vicepresidencia-. *Congreso de Infancia y Familias "Cantabria te ayuda a crecer"*. Santander.
- ✓ ASAFES. *II Encuentro técnico profesional. La realidad de la adolescencia con enfermedad mental y sus familias en Álava*. Vitoria-Gasteiz.
- ✓ Universidad Pontificia de Comillas – Plataforma de Organizaciones de Infancia. *Las Observaciones Finales del Comité de los Derechos del Niño a España*. Madrid.
- ✓ Emakunde. *Jornada monográfica sobre el ámbito judicial dentro del Programa sobre estándares de calidad en la atención a víctimas de la violencia contra las mujeres*. Bilbao.
- ✓ Gobierno Vasco. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. *Estrategia de inversión en las familias y la infancia en Euskadi*. Bilbao.
- ✓ Diputación Foral de Álava – UNICEF. *Estudio "Acogimiento familiar y residencial". Resultados en Araba/ Álava*. Vitoria-Gasteiz.
- ✓ Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. *Jornada sobre la infancia y la adolescencia en Gasteiz*. Vitoria-Gasteiz.
- ✓ Escuelas de Segunda Oportunidad de España. *Encuentro nacional y europeo de E2O*. Bilbao.
- ✓ Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. *Jornada sobre el Programa de Educación de Calle (PEC)*. Vitoria-Gasteiz.

- ✓ Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. *Presentación del II Plan de Infancia y Adolescencia de Vitoria-Gasteiz*. Vitoria-Gasteiz.

6. Conmemoración de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño



La conmemoración de la aprobación por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas de la [Convención sobre los Derechos del Niño](#) el día 20 de noviembre se ha realizado, en esta ocasión, de manera conjunta con la Dirección de Política Familiar del Gobierno Vasco y el Ayuntamiento de Bilbao.

La iniciativa compartida tenía como núcleo principal la representación de la obra teatral “Último tren a Treblinka”, que relata los últimos días del orfanato dirigido por Janusz Korczak en el guetto de Varsovia. Este médico y pedagogo, considerado uno de los precursores de la Declaración de los Derechos del Niño, reivindicó desde la práctica el respeto a los niños y niñas como sujetos de derechos: les dio voz y cimentó el autogobierno de la vida cotidiana en el centro.

Es precisamente este protagonismo, la participación de las niñas, niños y adolescentes en los asuntos cotidianos que les conciernen, el elemento sobre el que se quiso poner el énfasis en la celebración del día, aprovechando el momento para seguir promoviendo, difundiendo, sensibilizando sobre el valor, la capacidad y la contribución de todas estas personas “menores de edad” a nuestra sociedad.

En todo caso, la participación de niños y niñas en órganos y procesos participativos es ya una realidad en diversos mu-

nicipios de Euskadi, por lo que todos sus participantes (y sus familias) fueron expresamente invitados a la representación y a hacerlo desde un lugar privilegiado. Porque esta obra tiene la particularidad de ofrecerse en un formato en el que parte del público puede verla desde el propio escenario, convertido en uno de los 200 niños y niñas del orfanato, compartiendo literas y comedor con las actrices y actores y viviendo de primera mano su peculiar vida cotidiana, su organización interna, sus miedos, sus alegrías y cómo crearon su propia Constitución y su Código Penal. También les permite ser testigos del momento en el que les comunican que deben abandonar el orfanato y dirigirse al tren que les conducirá a las cámaras de gas construidas en el campo de

concentración de Treblinka, donde los nazis han exterminado ya a miles de seres humanos.

Además de la asistencia a la representación, se puso a disposición de quien lo deseó un dossier didáctico con el que trabajar, bien previamente, bien con posterioridad, el contenido de la obra vinculado a los derechos de la infancia y la adolescencia.



capítulo

V



Valoración

del estado de los derechos

de los niños, niñas y adolescentes

[◀ Vista anterior](#)

Capítulo V

VALORACIÓN DEL ESTADO DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

Presentamos en los siguientes párrafos lo más destacable de la actividad realizada por la Oficina de la Infancia y la Adolescencia del Ararteko en 2018, a la que, en algunos casos, se ha añadido una valoración de las cuestiones en las que es preciso continuar avanzando para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes que residen en Euskadi.

El número de expedientes de queja en los que, de manera expresa, se cita la presencia o se encuentran implicados niños, niñas y adolescentes alcanza en 2018 la cifra de 729 que, respecto a la totalidad de los presentados en la institución del Ararteko supone el 27,97% de éstos. Se encuentran incluidos en este cómputo los expedientes de queja a instancia de parte (707), presentados por personas particulares u organizaciones a través de las distintas vías de acceso establecidas (oficinas, web, correo electrónico) y los expedientes de oficio (22), abiertos a iniciativa de la institución para el análisis y seguimiento de situaciones en las que se sospecha cierto grado de vulnerabilidad o atención inadecuada a las necesidades de grupos de niños, niñas y adolescentes.

En relación con **quién** presenta la queja, sólo una de ellas ha sido presentada directamente por un niño, una niña o un adolescente. El resto han sido presentadas por personas adultas, que refieren situaciones en las que hay niños y niñas afectados. De éstas, 8 son presentadas por organizaciones sociales, que trasladan situaciones particulares, y en otras 11 las promotoras de la queja son asociaciones que trasladan situaciones en representación de un grupo de personas, por lo que afectan a un número mayor de menores.

En cuanto a las temáticas trasladadas, algo más del 41% tienen relación con las condiciones materiales que permitan a los niños y niñas un nivel de vida adecuado, concretamente con cuestiones vinculadas a los sistemas de garantía de ingresos y de vivienda. Otro 38% se refiere a problemas en el sistema educativo y el 21% restante se reparte en porcentajes, ya siempre por debajo del 5%, entre los ámbitos de los servicios sociales (5% de infancia en desprotección y 0,5% dependencia), las políticas de apoyo a las familias (4,5%), el sistema de salud (4%), actuaciones de los servicios de la administración de justicia (2%), el deporte escolar (1,5%) y otros ámbitos ya de carácter muy residual.

Trascendiendo lo cuantitativo, comenzamos por señalar que, en lo tocante a lo que el Comité de los Derechos del Niño denomina **medidas generales de aplicación**, se han producido avances en el ámbito legislativo con la aprobación de algunos decretos que regulan servicios y programas (acogimiento familiar, desplazamientos temporales, etc.), garantizando en ellos los derechos de los niños y niñas implicados. Permanece aún pendiente la actualización de la legislación vasca tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, y Ley 26/2015, de 28 de julio, ambas de modificación del sistema de protección a la infancia y la adolescencia, prevista en el Plan de Gobierno para el primer semestre de 2019.

Tampoco en el ámbito presupuestario se observan avances en la línea de las recomendaciones del Comité en su *Observación General nº 19 sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño*, con la dificultad inicial ya constatada en ediciones anteriores de identificar, incluso, los ingresos públicos, las asignaciones presupuestarias y los gastos con impacto en los derechos de estos niños, niñas y adolescentes. En este sentido, el Ararteko se une a las Observaciones Finales del Comité que urge a tomar medidas para promover, en todas las comunidades autónomas, un análisis de las necesidades de inversión en infancia con el objetivo de redistribuir recursos para el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, incrementando la inversión en educación y la provisión de servicios públicos.

La respuesta a la demanda de un Plan de Infancia ha venido, tal y como anunció el Gobierno Vasco a finales de 2015 al presentar el Pacto Vasco por las Familias y la Infancia, en el marco del IV Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias 2018-2022. A pesar de formularse en el marco de las políticas de familia y, en este sentido, no responder íntegramente a la reclamación formulada por esta y otras instituciones de disponer de un plan rector específico de las políticas de infancia, ha de reconocerse que el diagnóstico, el marco referencial de derechos, la perspectiva y los principios de actuación expuestos son los que se han venido señalando como idóneos para un plan de infancia y adolescencia por el Ararteko y que la existencia de un eje específico (“Promover el bienestar de la infancia y la adolescencia”), con objetivos

cualitativa y cuantitativamente interesantes, inclinan a valorar positivamente la propuesta.

En el ámbito local también se han aprobado algunos Planes de Infancia con vocación de integralidad (aunque sea en relación con las competencias del municipio) y es una tendencia que, impulsada por diversas iniciativas como la de Ciudades Amigas de la Infancia o Umeen Hirien Sarea, va en aumento.

Continuamos sin una versión oficial en euskera de la Convención sobre los Derechos del Niño, lo que, en un país en el que un porcentaje importantísimo de la educación se imparte en esta lengua, es un signo del camino que, en la difusión de la Convención y la promoción de los derechos de los niños y niñas, falta aún por recorrer.

En cuanto a los principios generales y, en concreto, al **interés superior del niño y la niña**, cabe mencionar la iniciativa del Departamento de Empleo y Políticas Sociales de Gobierno Vasco de solicitar la inclusión de la evaluación del impacto normativo en la infancia a la *Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General*, en proceso de modificación y en fase de alegaciones, considerando ésta la fórmula más idónea para reforzar la debida seguridad jurídica exigida en el ejercicio y desarrollo de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria por parte de las administraciones públicas. El Ararteko valora positivamente y comparte estos argumentos expuestos, no obstante, dado que este proceso llevará su tiempo, sería deseable la articulación de fórmulas transitorias, como pudiera ser la adopción por parte del Consejo de Gobierno de un acuerdo por el cual todos los departamentos se comprometieran a realizar el citado informe desde ese momento.

El **derecho de los niños y niñas a ser escuchados** y a que su opinión sea tomada en consideración es cada vez más conocido, citado y exigido, con la consiguiente creación de espacios, estructuras y organismos para la participación. En muchos casos en el marco de las iniciativas arriba mencionadas y a la par que la formulación de planes locales de infancia y adolescencia, los Consejos de Infancia u órganos con funciones similares empiezan a ser una realidad en cada vez más municipios de Euskadi. Esto no nos debe hacer olvidar, en todo caso, que es un movimiento incipiente y que no obsta para continuar reclamando más cauces de participación reales y estables, tiempos destinados a escuchar a los niños, niñas y adolescentes, mecanismos adecuados, metodologías atractivas, etc. que garanticen la participación de las personas menores de edad en los diferentes ámbitos de afectación de sus vidas.

En relación con el **principio de no discriminación** destaca la situación de especial dificultad en la que se desarrolla la vida de los hijos e hijas de algunas familias del pueblo gitano. En lo que ha sido percibido por esta institución a lo largo de 2018 se puede hablar de dificultades especiales para el alquiler de vivienda, con efectos no deseados en el acceso o mantenimiento de prestaciones económicas del sistema de garantía de ingresos y la situación de rechazo social a una familia gita-

na (con niños) que se mantiene desde hace ya dos años y a la que no se le ve una salida pacífica a corto plazo.

Este año no se han recibido quejas relacionadas con niños, niñas y adolescentes LGBTI, aunque sí con familias homoparentales, que siguen denunciando la falta de adecuación de formularios y procedimientos de la administración a la realidad de las nuevas y diversas familias.

Los niños y niñas de familias extranjeras tampoco denuncian situaciones de discriminación, aunque en diversos ámbitos de la actividad del Ararteko queden reflejadas las dificultades añadidas para hacer efectivos todos sus derechos: mayores niveles de precariedad económica, riesgo de concentración en determinados centros educativos de alumnado socialmente desfavorecido, obstáculos para la práctica del fútbol federado, etc.

En cuanto al **derecho a un nivel de vida adecuado para su desarrollo**, el reconocimiento del gran valor que el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos tiene para la contención de los niveles de pobreza y precariedad económica en Euskadi y quizás precisamente por ello, este informe no puede dejar de señalar algunos de los problemas que plantean las familias que solicitan la intervención del Ararteko para la cobertura de sus necesidades más básicas. Recordemos, una vez más, que un porcentaje alto de perceptores de las prestaciones económicas del sistema de garantía de ingresos son familias con hijos e hijas a cargo, dato que tiene su correlación con el alto porcentaje de quejas al Ararteko protagonizadas por personas con hijos e hijas menores de edad. Así, en más del 33% de las quejas referidas a estas prestaciones (RGI, PCV y AES) se hace mención expresa a la presencia de niños y niñas (en muchas ocasiones, varios) en la unidad de convivencia. No significa esto que en el 67% restante no los haya, sino que no han aportado este dato al exponer su situación. Citadas y, por tanto, cuantificadas, o estimadas, lo que sí se puede afirmar con rotundidad es la importante presencia de personas menores de edad en los hogares que encuentran dificultades para la cobertura de sus necesidades básicas y, entre estos, en familias en situación de mayor vulnerabilidad aún por haber sido objeto de denegación, suspensión o extinción de la RGI, PCV o AES, que son el grueso de las reclamaciones analizadas por esta institución.

Como se puede leer en detalle en el apartado II.4 del Informe General referido a Inclusión Social, en este año 2018 se han apreciado mejoras en la gestión de Lanbide en lo tocante a la motivación de las resoluciones, el registro de documentación, la audiencia previa, los plazos de resolución de las solicitudes iniciales y de reanudación, así como respecto a la atención ciudadana y los plazos en los que se inician los procedimientos de reclamación de prestaciones. En relación con la resolución de los recursos de reposición se sigue apreciando un retraso importante, aunque han informado de que se han tomado medidas para la disminución del plazo. En otras cuestiones, sin embargo, persisten las opiniones divergentes, que han originado recomendaciones y sugerencias que, a juicio del Ararteko, deberían ser tomadas en consideración para la mejora del sistema. Este año se destacan

las relativas a la forma de acreditar el requisito de la residencia efectiva y la falta de recursos económicos; el acceso de personas que participan en programas de incorporación social; el cómputo de las herencias recibidas que consisten en un bien de difícil realización; la obligación de inscripción del contrato de arrendamiento en el Registro de Contratos de Arrendamiento de Fincas Urbanas por parte de quien no es la persona arrendadora sino subarrendadora de una habitación; el rechazo a un empleo; las salidas de la CAPV o, entre otras más, la de la interpretación extensiva del requisito de hacer valer un derecho de contenido económico.

En el ámbito de la vivienda, un grupo importante de las intervenciones realizadas con familias con hijos e hijas lo protagonizan personas arrendatarias de viviendas de protección pública que solicitan la adjudicación de otra de dimensiones superiores al haberse modificado la configuración de su unidad de convivencia y no cumplir el inmueble la ratio mínima legal de 15m² por persona. Hablamos de situaciones de sobreocupación importantes, normalmente por el nacimiento de hijos e hijas. A la vista del progresivo incremento de estas solicitudes, el Ararteko reitera la necesidad de establecer una nueva regulación de los “itinerarios de vivienda”, procurando que las viviendas de alquiler social se adecuen a las necesidades de las personas y las familias arrendatarias a lo largo de las diferentes etapas de su vida. Viviendas en las que los niños y niñas que las habitan puedan disfrutar del espacio y unas condiciones materiales suficientes que no comprometan su desarrollo significativamente.

El impago de los alquileres, tanto en vivienda de protección pública como privada, y los desahucios que, en ocasiones, se derivan de aquel es una segunda fuente de preocupación en la institución. A este respecto considera que la coordinación entre los órganos judiciales y los servicios sociales competentes resulta más fundamental si cabe. Por ello, el Ararteko estima oportuno revisar el “convenio de colaboración entre el Consejo General del Poder Judicial, el Gobierno Vasco y la Asociación de Municipios Vascos (EUDEL) sobre la detección de supuestos de vulnerabilidad con ocasión del lanzamiento de vivienda familiar para posibilitar la adopción de medidas de carácter social”, y realizar un seguimiento pormenorizado, con el fin de atender las nuevas realidades y necesidades habitacionales existentes.

En este contexto, se valora como una buena noticia la aprobación del IV Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias ya citado, que incorpora una apuesta clara por abordar el fenómeno de la pobreza infantil desde las claves de la desigualdad infantil y la reproducción intergeneracional de la pobreza y el paradigma de la inversión en infancia. Efectivamente, tras el crecimiento de la pobreza infantil se esconde un crecimiento de la desigualdad dentro del propio colectivo infantil, como lo demuestra el incremento del índice de Gini entre 2008 y 2016, que ha pasado del 25,6 al 26,4. Por otro lado, la evidencia científica parece ya sostener que la mayor desigualdad de ingresos hace que el contexto familiar juegue un papel cada vez más importante a la hora de determinar el nivel de vida futuro de los niños y niñas que, si no es compensado por políticas públicas decididas, pueden poner en cuestión el principio de igualdad de oportunidades. Unas

políticas de rentas mínimas que incorporan como principio de actuación el interés superior del niño y la niña, un sistema educativo inclusivo dispuesto a salvar las diferencias de entrada de sus alumnos y alumnas, unas políticas de familia con clara vocación de apoyo a la crianza, podrían ser algunos de los elementos de estas políticas públicas capaces de compensar la desigualdad de ingresos en las familias.

En este sentido, las acciones concernientes al sistema de garantía de ingresos y al sistema de vivienda contenidas en el objetivo del Plan que se propone “*garantizar unos recursos económicos mínimos a todas las familias con hijos e hijas y prevenir la pobreza infantil*” se encuentran en la línea propuesta por el Ararteko, por lo que serán objeto de especial seguimiento en el período comprometido por el Plan.

En relación con el **derecho a la educación**, el motivo de queja más numeroso en lo concerniente a la admisión del alumnado ha sido este año el diferente tratamiento que se dispensa a las familias monoparentales en los procesos de admisión de alumnado, según se trate de las escuelas infantiles dependientes del Consorcio Haurreskolak o de los centros públicos dependientes de ese Departamento de Educación o de centros privados concertados.

Atendidos los argumentos trasladados por la Administración educativa, esta institución se ha visto obligada a reiterar a las familias su apreciación inicial referida a la dificultad de hacer valer la existencia de un trato discriminatorio, habida cuenta de las razones expuestas para justificar la diferencia de trato que se dispensa a las familias monoparentales ante dos situaciones que tampoco pueden considerarse iguales. Cabe avanzar ya en este punto, no obstante, que el Ararteko considera urgente dotar de un estatuto específico a las familias monoparentales, con objeto de dar respuesta adecuada a sus necesidades singulares en cualquiera de los ámbitos públicos concernidos por las políticas públicas –y transversales– de apoyo a las familias, tal y como se menciona más adelante.

Otro asunto planteado una vez más ante esta institución es la conveniencia de tomar en consideración la voluntad de las familias a la hora de decidir la escolarización de hermanos gemelos o mellizos, bien en una misma aula o bien en aulas distintas. En la resolución con la que en esta ocasión se ha finalizado la intervención, lo que se propone es la conveniencia de flexibilizar la posición previamente defendida por el centro cuando las circunstancias concretas de las niñas o niños así lo aconsejen en beneficio de su interés particular. A juicio de esta institución, este planteamiento es el que mejor se compadece con la *Observación General nº 14 del Comité de los Derechos del Niño sobre el derecho del niño/niña a que su interés superior sea una consideración primordial*.

La situación de concentración de alumnado de familias socialmente desfavorecidas en determinados centros educativos, particularmente denunciado en la ciudad de Vitoria-Gasteiz, pero no exclusivo de ella, ha sido objeto en 2018 de especial atención, tanto por parte del Ararteko como de otros agentes sociales e institucionales. El debate se ha enriquecido con los argumentos expuestos por distintas per-

sonas expertas y defendidos en sede parlamentaria en el marco de una *iniciativa legislativa popular (ILP) a favor de una escuela inclusiva y en contra de la segregación escolar*, así como con las conclusiones del análisis realizado por el propio Departamento de Educación del Gobierno Vasco al respecto. En este contexto, la opinión del Ararteko corrobora la necesidad de proseguir con la labor de seguimiento acordado, manteniéndose atento al cumplimiento de los distintos retos y propuestas de actuación contenidos en el mencionado informe.

Las demandas de apoyo relacionadas con necesidades educativas especiales continúan trasladándose, como ya se apuntaba el año pasado, a los estudios postobligatorios, a los que estos chicos y chicas llegan y en los que no encuentran en todas las ocasiones los apoyos con los que venían contando hasta ese momento.

La respuesta a las dificultades de acceso a formación profesional cualificante incorporadas por la LOMCE y señaladas por esta institución desde 2015, se ha articulado en 2018 desde el subsistema de formación para el empleo, que ha habilitado un importante fondo para el desarrollo, con la necesaria flexibilidad, de algunas formaciones vinculadas a certificados de profesionalidad.

En lo referente a becas y otras ayudas al estudio hay que citar la finalización de la actuación de oficio abierta en 2017 relativa al modo de determinar la renta de las familias solicitantes de estas ayudas cuando éstas (las familias), además de no haber presentado la declaración del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), tampoco son perceptoras de ninguna prestación o ayuda social (RGI...). En esta ocasión, el Departamento de Educación ha confirmado que se está procediendo a tomar en consideración los informes que puedan realizar los servicios sociales con respecto a las familias en situación de riesgo de exclusión.

Una última cuestión ineludible al referirnos al ámbito educativo es la de la convivencia escolar o, como venimos definiéndola en diversos documentos, la configuración de los centros educativos como lugares seguros y respetuosos con la diversidad, en los que no haya lugar para las conductas violentas, denigrantes o, en definitiva, contrarias a los derechos de todas las personas integrantes de la comunidad educativa. Aunque siguen llegando algunas quejas por este motivo, en ninguna de ellas se ha concluido que la actuación de la administración (en este caso, los centros educativos o la inspección educativa) haya sido incorrecta, aunque se aprecie que las medidas adoptadas no lo han sido a total satisfacción de las personas denunciantes de los hechos. Los motivos de esta insatisfacción, incluso la constatación y reconocimiento del dolor percibido, podrían ser elementos a considerar (si no lo están siendo ya) por la Iniciativa Bizikasi, que avanza con paso decidido en la implementación de las medidas contenidas en su programa. Los primeros resultados “de proceso” hechos públicos recientemente (formación impartida, grupos BAT constituidos, etc.) parecen confirmar la idónea evolución de la iniciativa, a la que quizás se pueda también ya atribuir una mejora en la detección de casos de maltrato, reflejada en un mayor número de protocolos abiertos.

Las reclamaciones relacionadas con la atención prestada por los **servicios sociales** municipales, esto es, con la atención primaria y situaciones de desprotección leves y moderadas, tienen por motivo la falta de respuesta de estos a demandas de información y orientación, la entrega de informes sobre expedientes administrativos con lagunas de información (realmente, de información de terceras personas) o la eventual falta de resultados de la intervención del programa socioeducativo. Un denominador común de éstos últimos es el desacuerdo con la información recogida sobre su persona (su comportamiento) en los informes por parte de alguno de los o las profesionales que participan en la intervención.

Es este el momento de volver a insistir en la necesaria intervención en las etapas más incipientes de las situaciones de desprotección y el trascendente papel de la intervención socioeducativa, especialmente en contextos de desventaja social y dificultades parentales. El trabajo comunitario, de cohesión social y superación de las desigualdades es una tarea compartida por distintos sistemas y agentes sociales, no exclusivo de los servicios sociales. Pero el papel de estos no es menor. Es posible que haya que tramar respuestas más integrales y mejores a los desafíos de la desigualdad social. Así, junto a lo que corresponda realizar en clave de seguridad, educativa, judicial o de apoyo a las familias en la crianza de los hijos e hijas, la intervención socioeducativa con presencia en las calles y en las familias con mayores dificultades es una inversión capital, en la que los principales beneficiarios serán los niños y niñas que no continuarán “progresando” en niveles crecientes de desprotección y vulneración de su derecho a no ser dañado y desarrollarse plenamente, pero indudablemente también la sociedad, en términos sí de seguridad, pero sobre todo de justicia social y dignidad.

En cuanto a los servicios de atención secundaria, de competencia foral, el motivo de queja más habitual sigue siendo el desacuerdo con la declaración de desamparo de sus hijos o hijas, la suspensión de la patria potestad y la asunción de la tutela por parte del ente foral. En todos estos casos las personas promotoras de la queja habían acudido o tenían previsto acudir a sede judicial para oponerse a la medida, lo que impedía la actuación del Ararteko en lo tocante a su principal demanda. En alguno de estos casos, no obstante, se ha podido actuar en lo tocante a demoras en la valoración o en la aportación de la información administrativa necesaria para materializar su derecho de oposición a la medida.

La medida de acogimiento familiar, cuyo decreto regulador ha sido aprobado a finales de este año, ha sido objeto de queja vinculada a desacuerdos con las valoraciones de no adecuación como persona/familia acogedora o con las decisiones adoptadas por los servicios forales –sus tutores– respecto al menor o menores acogidos. Ninguna de estas actuaciones ha sido considerada contraria a Derecho y lo que cabría esperar de esta medida para el corto-medio plazo es que alcance el desarrollo que la legislación prevé (en casos atendidos y modalidades), una vez superado el desconcierto y las dificultades encontradas en la implementación del acogimiento especializado.

Las pocas cuestiones suscitadas en torno a la adopción continúan teniendo por objeto la actuación de algunos organismos acreditados para la Adopción Internacional (OAA, antes ECAI) que, en todo caso, se han solventado en el transcurso de la intervención.

La información aportada por las diputaciones forales confirma el mantenimiento del alto nivel de ocupación de la red de recursos para el acogimiento residencial, agudizado por una llegada aún más intensa que la del año pasado de menores extranjeros no acompañados a Euskadi y todo ello a pesar de la apertura de nuevos centros y la diversificación de programas y servicios. Valorando en toda su profundidad el esfuerzo realizado, el Ararteko anima a las instituciones forales a perseverar en esta buena praxis de adaptación a las necesidades cambiantes, que año tras año confirmamos.

En lo tocante a los niños y niñas expuestos a la violencia de género urge avanzar decididamente en los desarrollos, tanto del Pacto de Estado contra la violencia de género (dotándolo de presupuesto y desarrollando las medidas legislativas pendientes), como del plan de trabajo consensuado técnicamente en 2016 en el marco del *II Acuerdo Interinstitucional para la mejora en la atención a mujeres víctimas de maltrato en el ámbito doméstico y de violencia sexual*.

El curso de verano del Ararteko 2018 sobre abuso sexual infantil ha visibilizado la preocupación largamente manifestada por esta institución sobre este problema, a la vez que ha permitido profundizar en su conocimiento y en la reflexión compartida relativa a los retos vigentes para un mejor abordaje de su prevención, detección e intervención, así como del tratamiento para la recuperación de las víctimas. Establecida la hoja de ruta, sólo cabe comenzar a recorrerla en los meses futuros.

En cuanto a la atención específica a los menores extranjeros sin referentes familiares hay que comenzar recordando que, desde finales de 2016 y, de manera más intensa, a partir del verano de 2017, el número de menores que han llegado a Euskadi se ha incrementado de forma notable y acelerada. Un número importante de estos chicos –principalmente varones– llega con la intención de quedarse y desarrollar aquí su proyecto migratorio.

Trascendiendo el aspecto meramente cuantitativo, el Ararteko viene realizando desde hace años un seguimiento cercano a la realidad de los menores extranjeros no acompañados que llegan al territorio de Euskadi desde la perspectiva que le es propia: la garantía del respeto a los derechos de estos chicos en la atención que se les presta como adolescentes en situación de desamparo desde las administraciones competentes. Consciente del reto que este fenómeno supone para toda la sociedad vasca y, en particular, para las administraciones responsables de acogerlos y protegerlos, desea contribuir, desde la función que le es propia, a la articulación de la mejor respuesta posible a las necesidades planteadas por estos chicos y chicas. Para ello y a lo largo de 2018 ha realizado visitas a recursos residenciales (tanto de primera acogida como de preparación a la emancipación), reuniones con instituciones y organizaciones sociales, investigación de casos particu-

res sometidos a su consideración, gestiones, etc. que le han permitido concluir con algunas resoluciones, en las que se destacan algunos de los retos pendientes, a saber:

- La imprescindible dotación de más plazas para la primera acogida y, de forma derivada, para el desarrollo de los programas de preparación a la emancipación y emancipación.
- El necesario cuidado del equipo profesional de los centros, de la salud y el bienestar de los y las profesionales artífices de la intervención educativa y, con ella, del acompañamiento a los chicos y chicas en su desarrollo vital.
- La elaboración de planes educativos individuales que atiendan las necesidades y circunstancias particulares de todos y cada uno de los chicos y chicas.
- El cuidado en la información que se facilita a las personas recién llegadas, aunando información realista para la toma de decisiones respecto a su proyecto migratorio con un mensaje de acogida y protección.

Pero las dificultades no sólo hacen referencia al propio sistema de servicios sociales, sino que apuntan a otros servicios y administraciones en la medida en que se refieren a:

- La demora en los procesos de regulación administrativa, en los que confluyen razones atribuibles, tanto a los diversos consulados y embajadas, como a la Subdelegación de Gobierno y a la situación de “desbordamiento” de los servicios administrativos de los departamentos forales.
- La ausencia de una propuesta educativa, formativa o de cualificación acorde a las necesidades de estos chicos, cuestión a la que ya se ha hecho referencia en el apartado relativo al derecho a la educación de este Informe.
- La débil e insuficiente respuesta pública a los procesos de emancipación y al soporte una vez alcanzada la mayoría de edad y salida de los servicios residenciales para infancia en desprotección. Esta situación viene siendo señalada por el Ararteko de manera insistente año tras año, por lo que no se entrará en mayores descripciones, máxime cuando permanece abierta una investigación de oficio de cuya conclusión se dará cuenta el año próximo.

A todo esto hay que añadir que en pronunciamientos anteriores el Ararteko ya ha reconocido, entre otras cuestiones, que nos encontramos ante un fenómeno –el de los procesos migratorios, en donde se enmarca el movimiento de los menores extranjeros no acompañados– global, complejo y en el que se encuentran implicadas muchas instancias, que trasciende con mucho la perspectiva local y requiere de una mirada más amplia. Por ello, en más de una ocasión ha sugerido reflexiones compartidas y respuestas solidarias en el territorio de Euskadi, que es el ámbito al que puede dirigir

sus recomendaciones, a la vez que elevaba propuestas en la misma clave de solidaridad y equidad a sus homólogos estatales y europeos.

En lo tocante al **derecho a una familia protectora**, el Ararteko debe recordar que es responsabilidad del conjunto de la sociedad, y más específicamente de los poderes públicos, el dar respuesta a las necesidades de las familias. Está demostrado que las sociedades que promueven y consolidan políticas destinadas a apoyar a las familias y mejorar su calidad de vida y bienestar, realizan una valiosa y eficiente contribución al desarrollo humano y a la cohesión económica y social. En ese sentido, es indispensable integrar en todas las políticas públicas la perspectiva de apoyo a las familias, adaptando dicho apoyo a las variadas necesidades que se derivan de sus diferentes circunstancias y composición, y fortaleciendo una mirada transversal que permita evaluar el impacto de las distintas políticas sociales y económicas en las familias vascas.

En el año 2018, se han dado avances destacables en esta dirección, como la elaboración del IV Plan de Familias, que apuesta decididamente por una mayor inversión en las familias, o la reforma de las ayudas económicas a las familias, ampliándolas al segundo año de vida del segundo hijo, y corrigiendo ciertas disfunciones que generaban desigualdades entre progenitores biológicos y adoptantes. No obstante, quedan aún pendientes ámbitos de mejora, que resultan relevantes para las familias, y que deberían ser abordados imperativamente desde las políticas públicas.

En particular, urgen medidas en los siguientes ámbitos, que a juicio de esta institución deben ser acometidas:

- Dotar de un **estatuto específico a las familias monoparentales**, con objeto de dar una respuesta adecuada a sus necesidades singulares.
- Clarificar, agilizar y lograr una **simplificación de la tramitación administrativa de las ayudas económicas por hijos e hijas y las ayudas a la conciliación**, haciéndolas más accesible a la ciudadanía y facilitando una tramitación lo más automatizada posible de estas ayudas.
- Mejorar los **criterios de gestión de los títulos de familia numerosa para las familias con progenitores separados o familias reconstituidas**, o en su caso, llevar a cabo una regulación autonómica propia en esta materia.
- Continuar incrementando **la inversión económica en las familias con hijos e hijas**, especialmente con medidas fiscales.
- Incrementar y mejorar los **servicios públicos y recursos destinados a apoyar a las familias**, especialmente con hijos e hijas, con personas mayores, así como a las que tienen en su seno a personas enfermas, discapacitadas o dependientes.

- Incrementar y mejorar la **protección eficaz de las familias compuestas por personas mayores, cada vez más numerosas, apoyando la cobertura de las necesidades que comporta el envejecimiento**.
- Continuar impulsando medidas que **favorezcan la conciliación familiar y laboral y la corresponsabilidad de mujeres y hombres** en el cumplimiento de las responsabilidades familiares, no sólo mediante ayudas económicas, sino propiciando también un **cambio de valores y una adaptación de las estructuras económicas y de empleo** a las necesidades de las personas.

Apoyar a las familias es una manera particularmente eficaz de apoyar el desarrollo vital individual de cada persona, en cualquier edad y circunstancia. Se trata, en definitiva, de una condición esencial para alcanzar la justicia social, algo que los poderes públicos están llamados a perseguir con todos los medios a su alcance. El interés superior del menor y su derecho a contar con ambos progenitores en su desarrollo, aún en los casos de ruptura de la pareja, está en la base de la decisión de presentar los puntos de encuentro familiar vinculados al ámbito de la familia y no al de la justicia. No se han recibido este año quejas relativas a estos servicios que, por otra parte, se han visto ampliados con la apertura de las “antenas” anunciadas de Durango y Gernika, además de la de Tolosa, inaugurada ya en las primeras semanas de 2019. Las reclamaciones de las que esta institución se ha hecho eco en años anteriores se han visto así satisfechas.

Estrechamente relacionado con la actividad realizada por los PEF y, sobre todo, con su finalidad, el Ararteko tiene intención de promover ante el Gobierno Vasco una reflexión para la eventual implantación en Euskadi de la **coordinación de parentalidad**, ya contemplada y en funcionamiento en otras comunidades autónomas. Se trata de una figura experta que interviene en los procedimientos de ruptura de pareja con niños y niñas a su cargo, siempre bajo la dirección y al servicio de la autoridad judicial, para normalizar y pacificar las relaciones conflictivas entre los progenitores con el fin de facilitar la resolución de disputas en los aspectos cotidianos regulados por el Plan de Parentalidad que se haya adoptado, todo ello en aras de preservar los derechos de sus hijos e hijas comunes.

Si se descartan algunas quejas relativas a dificultades de acceso a la atención sanitaria por parte de mujeres extranjeras embarazadas (con el consiguiente riesgo para sus hijos e hijas), a las que se ha dado solución en todos los casos, la principal preocupación del Ararteko en lo concerniente al **derecho a la salud** de niños y niñas continúa siendo la atención a la salud mental infanto-juvenil. La actividad de la Oficina de Infancia y Adolescencia ha sido intensa en este tema, tanto por la relación de colaboración mantenida con organizaciones sociales de personas y/o familiares de personas con enfermedad mental, como por haber sido el objeto de trabajo de la **Red Europea de Defensorías de Infancia ENOC**, en la que la Oficina se encuentra integrada. Resultado de este último trabajo ha sido un estudio sobre la situación de la atención sanitaria, educativa y de los ser-

vicios sociales de los niños y niñas con enfermedad mental en los países que conforman la red, formulado desde los derechos comprometidos y que visibiliza dificultades compartidas y también prácticas sugerentes para la aplicación en contextos similares, además de la consiguiente declaración institucional que, tras el diagnóstico, señala las principales recomendaciones a los gobiernos de los países, a la Comisión Europea y al Consejo de Europa. Recomendaciones relacionadas con las necesarias estrategias de salud, desarrollos normativos y técnicos basados en derechos (humanos) de los niños y las niñas, fórmulas para combatir del estigma, promoción de escuelas inclusivas y saludables, y el desarrollo de servicios especializados, multidisciplinarios y con enfoque comunitario.

Como colofón a este apartado cabría insistir en la imperiosa necesidad de que los distintos sistemas públicos y los distintos niveles que han de operar en esta materia con el fin de atender de manera integral y multidisciplinar a los niños, niñas y adolescentes con problemas de salud mental, se encuentren debidamente coordinadas y garanticen una efectiva continuidad asistencial. En tal sentido, se hace necesario crear espacios de coordinación interinstitucional estables, así como regular y protocolizar adecuadamente dicha coordinación interinstitucional y, en los supuestos en que ya existen tales instrumentos jurídicos, asegurar su correcto cumplimiento.

En el ámbito de la administración de **justicia**, si bien la ley reguladora de la institución del Ararteko señala claramente en su artículo 13.1. que *no entrará en el examen individual de aquellas quejas sobre las que haya recaído sentencia firme o esté pendiente resolución judicial*, la confluencia en las funciones de protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes atribuidas a, por una parte, la Fiscalía de menores y, por otra, las instituciones de defensa de sus derechos, como sería el caso del Ararteko, supone, en la práctica, un canal de comunicación abierto a frecuente intercambio de información y gestiones entre ambas instancias. Obvia decirse que estas eventuales gestiones se desarrollan, reiteramos, respetando el principio de abstención de todo pronunciamiento sobre cuestiones que estuvieran *sub iudice* o que hubieran sido ya resueltas en vía jurisdiccional.

Sobre lo que sí puede interesarse el Ararteko es por las actuaciones del Departamento de Trabajo y Justicia del Gobierno Vasco, la administración competente en la gestión de los recursos dispuestos para el cumplimiento de las medidas judiciales impuestas y la atención a las personas menores de edad en conflicto con la ley. Sobre estos recursos, en 2018, no se ha recibido ninguna queja, aunque sí han sido objeto de alguna visita de inspección, de cuyas conclusiones se dará cuenta el próximo año.

Son también competencia de este Departamento los puntos de encuentro familiar por derivación judicial o la actividad del Instituto Vasco de Medicina Legal, de los que se da cuenta en otros apartados del informe, presentándolos en relación con los ámbitos de interés de la ciudadanía (familia y menores extranjeros sin referentes familiares, en concreto) y no tanto por la administración concernida.

En relación con el **ámbito policial** cabe señalar nuevamente la constatación de la ausencia de dependencias específicas para la custodia de menores en los centros de detención de la Ertzaintza (sí existentes, por el contrario, en la Guardia Municipal de Donostia-San Sebastián) y las prácticas diversas en lo que se refiere a los libros de detención específicos para personas menores de edad, exigidos por el reglamento de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero.

En lo tocante al **derecho al juego, el descanso y las actividades de ocio y recreativas**, el Ararteko desea comenzar señalando su preocupación por lo que algunas personas expertas constatan ya como falta de interés por hacer realidad este derecho, concretado en el olvido de las políticas lúdicas en las políticas públicas sobre la infancia. Este “olvido” estaría afectando incluso al propio Comité de los Derechos del Niño, que, si bien es cierto que una mayoría de los informes de los Estados parte no mencionan siquiera este derecho en sus informes (el 70% de los informes remitidos desde 2013), solamente en un 27% de las observaciones finales emitidas en respuesta a aquellos el Comité lo incorpora.

Como advierten pedagogos y pediatras, los niños y niñas de hoy tienen un déficit de juego, sobre todo de juego espontáneo y al aire libre. El juego es fundamental para que crezcan sanos y lo relevante en este punto no es estar rodeados de juguetes, sino tener espacios, tiempo y niños y niñas con quien jugar.

Volviendo la mirada a los asuntos planteados en las reclamaciones de 2018, un número reseñable de ellas tienen en común la deriva que parece estar tomando el deporte practicado por niñas y niños en algunas de sus modalidades más populares, con prácticas más orientadas al rendimiento competitivo que a los valores educativos y de participación que son su razón de ser. El Ararteko considera que, con independencia del carácter privado de federaciones y clubs deportivos, la Administración no puede mantenerse indiferente cuando la entidad en cuestión pretenda utilizar instalaciones de titularidad pública o precise de la correspondiente autorización para participar en el programa de deporte escolar: en la medida en que así sea, su práctica deberá ajustarse en todo momento a los principios que lo rigen, cuyo carácter normativo obliga a los poderes públicos, por otra parte, a actuar proactivamente para prevenir y corregir su eventual contravención. Así se lo ha manifestado el Ararteko a las autoridades municipales y forales de los territorios donde se han recibido quejas en este sentido, instándoles a intervenir, cada cual en su ámbito competencial, para que el deporte practicado por niños, niñas y adolescentes se desarrolle, en todos sus momentos y contextos, bajo parámetros educativos.

Para finalizar, es preciso informar de que un año más se siguen recibiendo quejas relativas a los especiales requerimientos documentales para la emisión de la Licencia federativa por parte de la Real Federación Española de Fútbol a adolescentes nacidos en el extranjero, a las que el departamento correspondiente del Gobierno Vasco continúa dando respuesta y solventándolas de forma particular con celeridad.

