



INFORME SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO

NOVIEMBRE 2019

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

INFORME SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO

NOVIEMBRE 2019

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya

1ª edición: Noviembre de 2019

Informe sobre los derechos del niño. Noviembre 2019

Maquetación: Síndic de Greuges

Diseño original: America Sanchez

Foto portada: © TaniaDimas/Pixabay

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN	7
PRIMERA PARTE	
CONSIDERACIONES PREVIAS.....	11
Estado de desarrollo de la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia.....	11
I. DERECHOS Y LIBERTADES CIVILES	15
1. El tratamiento informativo de la infancia en los medios de comunicación.....	15
2. La estigmatización de los jóvenes que emigran solos y el rechazo de una parte de la población a la instalación de centros de acogida	18
3. Promoción de juegos y juguetes no sexistas	22
II. PROTECCIÓN CONTRA LA VIOLENCIA.....	27
4. Adolescentes en situación de violencia machista	27
5. Carencias en la detección de situaciones de maltrato a recién nacidos, en la aplicación de los protocolos y en la coordinación entre servicios	31
6. Carencias relacionadas con el desconocimiento y la falta de aplicación de los protocolos de maltrato infantil por parte de profesionales que trabajan con la infancia y la adolescencia. .	35
7. Comisión del Síndic para la prevención y reparación de los abusos sexuales infantiles en la Iglesia católica	38
8. La protección y el bienestar de la infancia en situaciones de conflicto parental	40
a) Empadronamiento de menores en situaciones de conflicto parental	
b) Atención y apoyo terapéutico a los menores en la gestión del conflicto parental	
c) Escolarización de menores hijos de padres separados: situaciones de conflicto parental	
III. ENTORNO FAMILIAR Y MODALIDADES ALTERNATIVAS DE CUIDADO	47
9. La cooperación y coordinación entre los profesionales de todos los ámbitos de atención a la infancia: las mesas de infancia.....	47
10. Responsabilidad patrimonial por el daño grave sufrido por un menor tutelado por la Administración	49
11. Carencias en el acceso de los adolescentes migrantes a recursos de transición a la vida adulta . . .	52
12. Atención y educación afectivosexual de menores en centros de protección	56
13. La valoración de la idoneidad de las personas que acogen a menores extranjeros que se desplazan temporalmente a Cataluña	60
14. El derecho de los menores a mantener relación con sus antiguos acogedores de urgencia y diagnóstico	63
IV. DISCAPACIDAD, SALUD BÁSICA, BIENESTAR.....	65
DERECHO DE LOS NIÑOS CON DISCAPACIDAD	
15. El interés superior del menor en la efectividad de las prestaciones por cuidados en el entorno familiar	65
16. El derecho de los menores a ser atendidos por los servicios especializados en logopedia en el sistema educativo y en el sistema público de salud.....	69
DERECHO DE LOS NIÑOS AL MÁXIMO NIVEL DE SALUD POSIBLE	
17. Actualización del protocolo de actividades preventivas y de promoción de la salud en la edad pediátrica	71
18. Formación especializada en pediatría del personal médico dependiente de la Dirección General de Atención a la Infancia y Adolescencia.....	74
19. Derecho a la salud mental infantil y juvenil. Garantías en el acceso y atención a los centros residenciales	77
20. La exposición de los menores a campos electromagnéticos.....	82

DERECHO DE LOS NIÑOS A UN NIVEL DE VIDA ADECUADO	
21. Apoyo a la lactancia materna como derecho del menor	84
22. La atención de familias con menores a cargo en situación de exclusión residencial con elevada movilidad territorial	87
V. EDUCACIÓN Y OCIO EDUCATIVO	91
A. Derecho a la educación	
23. El Pacto contra la segregación escolar en Cataluña	91
24. La formación de los docentes de educación secundaria como garantía del derecho a la educación pública de calidad	95
25. La garantía del derecho a la obtención de copias de exámenes y pruebas revisadas	99
26. La atención especializada de las necesidades específicas del alumnado con necesidades especiales de salud en los centros educativos ordinarios	103
27. La seguridad alimentaria del alumnado con celiaquía en los comedores escolares	106
28. El servicio de transporte escolar: equidad, calidad y seguridad	109
29. La provisión del servicio de transporte escolar de los Ferrocarriles de la Generalitat	113
B. Derecho al ocio educativo	
30. El derecho de participación de los menores en la práctica deportiva y el derecho de retención por parte de los clubes deportivos	115
31. La seguridad en las piscinas con presencia de menores	117
32. Falta de adecuación a las necesidades infantiles de los espacios de vestidores y duchas de las instalaciones y los equipamientos deportivos	120
VI. MEDIDAS ESPECIALES DE PROTECCIÓN	123
33. Atención a la diversidad en centros educativos de justicia juvenil	123
34. Centros de justicia juvenil: nivel de ocupación, tamaño de los centros y carácter individualizado de la intervención	128
VII. INFORMES EXTRAORDINARIOS PRESENTADOS DURANTE EL 2019	133
VIII. CONSEJO ASESOR JOVEN 2019	145
IX. ENOC Y ENYA	147

SEGUNDA PARTE

ELEMENTOS ESTRUCTURALES DE LAS POLÍTICAS DE INFANCIA: ANÁLISIS DE SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DEL SÍNDIC

I. MEDIDAS RELACIONADAS CON DERECHOS Y LIBERTADES CIVILES EN LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA.	153
1. Evaluación del impacto sobre la infancia de la ley de presupuestos	153
2. Desarrollo de la ley LGTBI.	158
3. Plan de coeducación y educación afectivosexual en los centros educativos	160
4. El derecho a huelga en la infancia.	161
II. MEDIDAS RELACIONADAS CON EL ENTORNO FAMILIAR Y LAS MODALIDADES ALTERNATIVAS DE CUIDADO	163
5. Reglamentación de los derechos de los menores tutelados como garantía	163
6. Actualización de las ratios de los servicios sociales de atención primaria	163
7. Ejecución inmediata de las medidas de protección propuestas por los equipos técnicos	165
8. Prohibición de ingresar en centros a menores de tres años e implantación progresiva de la medida hasta los seis años	167
9. Incremento del número de familias acogedoras y de UCAE	169
10. Suficiencia de plazas de educación intensiva y terapéuticas para menores.	171
11. Provisión de un referente al menor tutelado	173
12. Cumplimiento y supervisión de los estándares de calidad residencial de los centros	174
13. Plan individualizado de transición a la vida adulta.	176
14. Medidas para no alargar la duración de los acogimientos de urgencia y diagnóstico y evitar impacto emocional en los menores.	179
15. Afectación de las pensiones y prestaciones de los menores tutelados por la DGAIA	180
16. Extensión de las medidas de prevención, mediación y coordinación parental a los menores en separaciones conflictivas.	181
17. La asignación adecuada de los puntos de encuentro	182
18. Prohibición de castigo corporal	183
19. Servicio de atención especializada para víctimas de abuso sexual	184
III. MEDIDAS RELACIONADAS CON LA DISCAPACIDAD, LA SALUD BÁSICA Y EL BIENESTAR	187
20. Apoyo a la autonomía personal de los menores: reconocimiento de la discapacidad y la dependencia y acceso a la salud	187
21. Plazas residenciales y servicios de respiro para menores con discapacidad y trastorno de conducta	188
22. Atención de los menores en los CDIAP hasta los seis años	190
23. Listas de espera de salud con menores.	191
24. Atención de los menores en los centros de salud mental infantil y juvenil.	196
25. Carta de derechos de la infancia en relación con la salud y la atención sanitaria.	198
26. Salud bucodental y oftalmológica y farmacia gratuita.	199
27. La atención pediátrica: insuficiencia de profesionales de pediatría y enfermería pediátrica	200
28. Renta de suficiencia económica garantizada para la infancia	202
29. Sistema integrado de prestaciones económicas para combatir la pobreza infantil	205
30. Servicios y programas de acompañamiento socioeducativo a lo largo de todo el ciclo vital del menor para prevenir situaciones de riesgo.	206
31. Programas de apoyo y recursos específicos para atender a adolescentes con conductas de alto riesgo.	208

32. Funcionamiento de los servicios de comedor en los institutos con jornada compactada.	209
33. Asignación de las viviendas de emergencia social en caso de familias con menores a cargo: eliminación del tiempo de espera y adecuación del recurso.	210
34. Realojamiento de los asentamientos de familias con menores a cargo	212

IV. MEDIDAS RELACIONADAS CON LA EDUCACIÓN, EL OCIO Y LAS ACTIVIDADES CULTURALES 215

a) Derecho a la educación

35. Medidas de accesibilidad a la educación infantil de primer ciclo	215
36. Pacto contra la segregación escolar con nuevo decreto de admisión de alumnado	218
37. Carencias en las políticas de becas para asumir los costes de la escolarización	219
38. Medidas de garantía efectiva de la voluntariedad de las cuotas de los centros públicos y concertados.	222
39. Mejora de los recursos en los centros de alta complejidad	222
40. Dotación de recursos para atender al alumnado con necesidades educativas especiales con garantías de inclusión escolar	224
41. Incremento de la provisión de plazas de programas de nuevas oportunidades	229
42. Acceso a la educación para adolescentes con discapacidad mayores de dieciséis años	230

b) Derecho al ocio

43. Ayudas económicas para acceder a las actividades de ocio.	235
44. Planes locales de dinamización del ocio educativo en entornos socialmente desfavorecidos.	238
45. Derecho al ocio de los menores con alguna discapacidad	240

V. MEDIDAS RELACIONADAS CON MEDIDAS ESPECIALES DE PROTECCIÓN. 243

46. Plan integral para la acogida de los menores migrantes no acompañados	243
---	-----

INTRODUCCIÓN

El Síndic presenta el *Informe anual sobre los derechos del niño 2019*, que contiene aspectos destacados de la actuación del Síndic en defensa de los derechos de los menores en forma de monográficos y un seguimiento de las actividades de las administraciones públicas en su actividad global con incidencia en los derechos de la infancia, tanto desde el punto de vista cualitativo como cuantitativo. Estas dos aproximaciones constituyen las dos partes en las que se divide el informe.

Los monográficos de la primera parte recaen en los diferentes ámbitos de las administraciones públicas que intervienen en los derechos de la infancia, tanto desde la perspectiva del reconocimiento de sus derechos individuales como de la protección, la salud, el bienestar y nivel de vida adecuado, la educación y el ocio.

Entre otros aspectos, se abordan las situaciones de vulneraciones de derecho sufridas por adolescentes especialmente vulnerables como los migrantes sin referentes familiares, ya que a las dificultades derivadas de su acogida e integración se ha añadido la grave vulneración que supone la estigmatización de este colectivo y el rechazo de una parte de la población a la instalación de los equipamientos. Igualmente, también respecto de este colectivo, se trata específicamente la necesidad de garantizar recursos de transición a la vida adulta.

En el ámbito de la protección, son aspectos destacados los déficits en la detección del maltrato, la aplicación de los protocolos y la coordinación entre servicios en la pequeña infancia. También se analizan aspectos relativos al recurso del acogimiento, como el derecho de los menores a mantener relación con antiguos acogedores o la valoración de la idoneidad de las personas que acogen a menores que se desplazan temporalmente a Cataluña.

En el ámbito de los derechos de bienestar, se aborda la necesidad de mejorar la atención de las familias con menores a cargo en situación de exclusión residencial con elevada movilidad territorial, sobre todo desde la coordinación de los servicios y para garantizar las necesidades básicas infantiles. En materia de salud, junto con el abordaje de la salud mental y las garantías en el acceso y atención en los centros residenciales, que ha sido

objeto de un informe monográfico, también se analizan aspectos menos tratados por el Síndic como la lactancia materna como derecho del niño y la afectación a la salud infantil de la exposición a campos electromagnéticos.

En referencia al derecho a la educación, el 18 de marzo de 2019 se celebró el acto de firma del Pacto contra la segregación escolar en el Parlamento de Cataluña, al que se han adherido la mayoría de agentes de la comunidad educativa y del arco parlamentario e institucional, entre los que están más de veinticinco entidades del ámbito educativo y la inmensa mayoría de ayuntamientos de más de diez mil habitantes. El análisis de su contenido y del trabajo de las comisiones creadas son uno de los aspectos destacados del informe.

La segunda parte del informe analiza la evolución de las políticas públicas de infancia durante el año 2019, análisis que se efectúa a partir de las recomendaciones del Síndic a las administraciones, permitiendo seguir la evolución de las medidas normativas y administrativas; la inversión pública y la cobertura y la atención de las necesidades infantiles en todos los ámbitos, tanto en cuanto a los derechos como las libertades civiles; las medidas relacionadas con la lucha contra la violencia infantil; el sistema protector; la atención a la discapacidad, la salud básica y el bienestar, y el derecho a la educación, el ocio y las actividades culturales.

Al mismo tiempo, en el informe se explican las actuaciones del Consejo Asesor Joven del Síndic, órgano de participación y de asesoramiento juvenil, que ha celebrado reuniones y actividades relativas a los derechos de la infancia con el equipo de infancia del Síndic, centradas en el tema de los derechos de la infancia y los entornos digitales.

Así mismo, se expone la participación de miembros del consejo en el encuentro que tuvo lugar en Bruselas en el marco proyecto europeo ENYA (European Network of Young Advisors), sobre la temática de los derechos de los niños y los entornos digitales, así como en el encuentro anual de los defensores de los niños (ENOC) celebrado en Belfast, donde pudieron trasladar los resultados de su actividad y sus recomendaciones a las instituciones de defensa de derechos de la infancia.

PRIMERA PARTE

**PRINCIPALES ACTUACIONES DEL AÑO 2019
EN LA DEFENSA DE LOS DERECHOS
DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES**

CONSIDERACIONES PREVIAS

ESTADO DE DESARROLLO DE LA LEY 14/2010, DE 27 DE MAYO, DE LOS DERECHOS Y LAS OPORTUNIDADES EN LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA

El próximo junio de 2020 se cumplirán diez años de la entrada en vigor de la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia.

Esta ley incorporó novedades muy significativas. Unificó en un solo texto normativo toda la legislación catalana sobre infancia (a excepción de la normativa sobre justicia juvenil), con la vocación de constituir un único código que incluyera también a los menores en riesgo; introdujo cambios relevantes dentro del sistema de protección, con la voluntad explícita de desarrollar un nuevo modelo; dedicó todo un capítulo a la lucha contra el maltrato infantil y también, entre otras novedades, puso el foco en las actuaciones de promoción social del bienestar social y personal de la infancia y adolescencia y de sus derechos, así como en la prevención de las situaciones de riesgo.

Algunas de las medidas previstas en la LDOIA se aplicaron de forma inmediata o rápidamente, como las derivadas de la distinción entre las situaciones de riesgo y desamparo, la nueva atribución de competencias a las administraciones locales, el procedimiento de desamparo, algunos de los cambios introducidos en relación con las medidas protectoras (especialmente en el acogimiento preadoptivo y la medida de atención en la propia familia, que se suprimió), el desarrollo del sistema de información SINIA, la introducción de una prestación económica para situaciones de riesgo o la notificación a los adolescentes de las medidas de protección.

Otras medidas se desarrollaron posteriormente, como la constitución de la Mesa Nacional de Infancia en febrero de 2014; la aprobación del Plan de atención integral a la infancia y la adolescencia 2015-2018, que desarrollaba las líneas establecidas por el Pacto para la infancia (julio de 2013); la implantación del modelo de servicios de intervención socioeducativa no residencial para menores en situación de riesgo y sus familias (Contrato programa 2016-

2019; la creación del Consejo Nacional de Infancia 2014; la creación de una prestación para menores en riesgo, y la aprobación de varios protocolos de actuación en las situaciones de maltrato infantil (Protocolo marco de actuaciones contra el maltrato a niños y adolescentes en Cataluña, de julio de 2017; protocolos bilaterales de actuación en las situaciones de maltrato infantil del Departamento de Trabajo, Servicios Sociales y Familias con el Departamento de Educación, 2012 y 2016, y con el Departamento de Salud, protocolo 2008 actualizado en marzo 2019).

Así mismo, se han aprobado diferentes decretos y normas de desarrollo de la ley de infancia, como el Decreto 357/2011, de 21 de junio, de los servicios técnicos de punto de encuentro; el Decreto 230/2013, de 1 de octubre, de régimen sancionador en materia de infancia y adolescencia; el Decreto 250/2013, de 12 de noviembre, de la Mesa Nacional y las mesas territoriales y locales de infancia; la Orden BSF/331/2013, de 18 de diciembre, por la que se aprueban las listas de indicadores y factores de protección de los niños y adolescentes, y el Decreto 169/2015, de 21 de julio, por el que se establece el procedimiento para facilitar el conocimiento de los orígenes biológicos.

Con todo, algunas de las medidas que preveía la LDOIA están escasamente desarrolladas o aún no han sido aplicadas. Algunas de estas carencias han sido objeto de mención en diferentes informes de infancia del Síndic al Parlamento, pero en este apartado se pretende realizar una recopilación teniendo en cuenta el próximo aniversario de la LDOIA, el hecho de que en su día fue una norma aprobada con un amplio consenso y que, a pesar del tiempo transcurrido, se trata de medidas que mantienen su vigencia y son necesarias para cumplir con las previsiones de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño y hacer efectivos sus derechos.

La LDOIA contiene remisiones a desarrollos de su contenido a través de normas reglamentarias que hasta el momento no han sido aprobadas y están pendientes. En este sentido, es necesario hacer referencia a la previsión de un reglamento referido al procedimiento de desamparo que regule los derechos de la infancia en el sistema de protección y los recursos del sistema, tanto residenciales como de acogimiento familiar.

En el año 2017 el Síndic fue informado de que se había iniciado la tramitación de un proyecto de decreto de los derechos y deberes de la infancia y la adolescencia en el sistema de protección, y del procedimiento y las medidas de protección a la infancia y la adolescencia, así como de un proyecto de regulación del apoyo a la emancipación y a la autonomía personal de las personas jóvenes extuteladas.

En cuanto al Proyecto de decreto de los derechos y deberes de la infancia y la adolescencia en el sistema de protección, el Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias ha informado al Síndic de los cambios introducidos en el texto inicial y del hecho de que este año 2019 la tramitación de este proyecto ha continuado avanzando. En este sentido, se informa que se han llevado a cabo las actuaciones siguientes: presentación de las novedades en el Pleno del Observatorio de los Derechos de la Infancia; respuesta a las observaciones recibidas de los miembros del Pleno; actualización de las memorias generales y de evaluación del impacto; preparación de la memoria de observaciones y alegaciones; respuesta a las observaciones del Área de Organización de la Administración y del Sector Público de la Dirección General de Modernización e Innovación de la Administración, de la Secretaria de Administración y Función Pública y de la Autoridad Catalana de Protección de Datos, y presentación de las novedades ante la Mesa Nacional de Infancia.

En el caso del Proyecto de decreto de apoyo a la emancipación y autonomía personal de las personas jóvenes extuteladas, el Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias también ha informado de los trámites desarrollados durante el año 2019 (respuesta al informe del Área de Mejora de la Regulación normativa; presentación de las novedades al Pleno del Observatorio de los Derechos de la Infancia; respuesta a las observaciones recibidas de los miembros del Pleno; actualización de las memorias generales y de evaluación del impacto; preparación de la memoria de observaciones y alegaciones; respuesta a las observaciones del Gabinete Jurídico y de la Oficina del Gobierno, y presentación de las últimas novedades a la Mesa Nacional de Infancia, así como de las novedades introducidas en el texto.

Así mismo, queda pendiente la aprobación de un reglamento que haga efectiva la aplicación

de las previsiones contenidas en la Ley 5/2017, de 28 de marzo, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público, que modificó la disposición adicional séptima de la LDOIA, dejando sin efecto la afectación de las pensiones de orfandad de los menores tutelados por la DGAIA. Esta modificación de la LDOIA remitía a un desarrollo reglamentario posterior para establecer los términos y las condiciones en que la pensión de orfandad debe integrarse en el patrimonio del menor.

La DGAIA informó al Síndic que se había iniciado la tramitación del procedimiento para la aprobación de este reglamento y que el borrador del texto aún no era público.

Otras medidas previstas en la Ley 14/2010, de 27 de mayo, aún pendientes de aplicar o que no han sido lo suficientemente desarrolladas son:

- Evaluar las normas y las políticas desde la perspectiva de la infancia y la adolescencia, para garantizar que incluyen los objetivos y las acciones pertinentes orientados a satisfacer el interés superior de estas personas. Los menores deberían participar activamente en esta evaluación (art. 5).

En este sentido, el Comité de Derechos del Niño, en las observaciones finales de febrero de 2018 al informe presentado por España, pone el acento en la necesidad de adoptar medidas para fomentar, también en Cataluña, una evaluación completa de las necesidades presupuestarias de la infancia, con el objetivo de redistribuir los recursos para la aplicación de sus derechos, entre otros aspectos. En cumplimiento de esta recomendación, el Síndic pidió al Departamento de Vicepresidencia, Economía y Hacienda que elaborara un informe de evaluación del impacto de la ley de presupuestos que se estuviera desarrollando para el año 2019 sobre la situación de la infancia y la adolescencia en Cataluña.

- Elaborar cada dos años, y con un criterio de transversalidad, un informe de valoración y de análisis desde la perspectiva de la infancia y la adolescencia, del conjunto de la producción normativa aprobada por el Gobierno y por los diferentes departamentos, así como del grado de cumplimiento de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño. Las conclusiones de este informe deben presentarse al Parlamento (disposición adicional quinta).

- Crear un servicio de atención especializada a los menores víctimas de abuso sexual que pueda asegurar una actuación integrada de los diferentes servicios con personal especializado que pueda desarrollar funciones de prevención, de promoción de buenas prácticas y de formación de los profesionales. En estos momentos, y de forma muy reciente, solo ha entrado en funcionamiento un servicio de este tipo, de forma piloto, en Tarragona (art. 93).

- Crear un centro dedicado a investigación sobre el maltrato infantil (disposición adicional sexta). En este sentido, es imprescindible que las políticas dirigidas a prevenir y combatir el maltrato infantil estén fundamentadas en estudios basados en la evidencia científica y la investigación, y así lo ha señalado el propio Comité de los Derechos de los Niños en la Observación general núm. 13 (2011), sobre el derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia.

- Dar prioridad presupuestaria a las actividades de atención, formación, promoción, reinserción, protección, integración, ocio y prevención de los menores, para evitar que el contenido esencial de los derechos quede afectado por la falta de recursos adaptados a sus necesidades (art. 15).

En estos momentos esta prioridad no se ha cumplido, teniendo en cuenta de que se parte de una situación de infrafinanciación de las políticas de infancia y familia en comparación con la media europea. Con todo, también cabe señalar que la aplicación de este principio de prioridad ha sido desigual, y así como los departamentos de Educación y Trabajo, Asuntos Sociales y Familias (ayudas a las familias) han sufrido bastantes

restricciones presupuestarias durante la crisis económica, la DGAIA ha quedado más preservada de las mismas. En este sentido, a pesar de no disponer de presupuestos, esta dirección general ha invertido gastos extraordinarios relacionados con la gestión de los adolescentes migrantes solos.

- Crear consejos de participación territorial para dar a la infancia y adolescencia la oportunidad de favorecer la convivencia y la integración cultural en el ámbito vecinal y local (art. 27). Así, a pesar de que se ha creado el Consejo Nacional de Infancia, aún hay municipios y territorios que no tienen establecidas estructuras de participación de la infancia y la adolescencia.

- A pesar de las previsiones de la LDOIA y el Decreto que la desarrolla, tal y como se indica en otro apartado de este informe, aún hay mesas locales pendientes de constituirse, existen carencias en la comunicación con las mesas territoriales y la Mesa Nacional, y falta un liderazgo que garantice su continuidad y asegure que puedan dar cumplimiento a las funciones que tienen atribuidas.

Así mismo, en el ámbito específico del sistema de protección a la infancia, como previsiones específicas de la LDOIA, queda pendiente:

- Promover el acogimiento en unidad convivencial de acción educativa, escasamente desarrollado.

- Hacer efectivo el carácter prioritario del acogimiento familiar respecto del residencial de menores que no pueden ser acogidos en familia extensa.o poden ser acollits en família extensa.

Recomendaciones

- Completar el desarrollo reglamentario de la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia.
- Adoptar las medidas aún pendientes de aplicación y completar aquellas cuya implementación no se haya finalizado.

Administraciones afectadas

- ☑ Gobierno de la Generalitat
- ☑ Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias
- ☑ Departamento de la Vicepresidencia y de Economía y Hacienda

I. DERECHOS Y LIBERTADES CIVILES

1. EL TRATAMIENTO INFORMATIVO DE LA INFANCIA EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Los menores son objeto de atención mediática, especialmente los que han sido víctimas de maltrato o están en situaciones de vulnerabilidad.

Demasiado a menudo aún la Administración y los medios de comunicación no son capaces de preservar con suficiente cuidado los derechos de menores víctimas de abusos, maltratos u otros hechos abusivos o delictivos objeto de tratamiento mediático. Así mismo, los datos relativos a sus identidades relacionadas con hechos que a menudo pueden resultar traumáticos también pueden afectar a su recuperación física y psicológica y pueden suponerles una revictimización.

En este sentido, también hay que tener muy presente la función de las administraciones y otras instituciones de control de proteger especialmente los intereses y los derechos de los menores cuando aparecen en los medios de comunicación.

Hay que tener presente que la difusión de la identidad o de la imagen del menor no solo puede lesionar sus derechos al honor, a la intimidad y a la propia imagen, sino que, además, puede perturbar su correcto desarrollo físico, mental, moral y social.

Además de garantizar el derecho a la información, los medios tienen una importante función de promoción de derechos, de visibilización y participación de la infancia en la sociedad, de fomento de la sensibilización sobre determinadas cuestiones que les afectan y, por último, de denuncia de la vulneración de sus derechos, en su caso.

La participación que tengan los menores en los medios visibilizará a este colectivo en el conjunto de la sociedad y lo hará protagonista de su relato posicionándolos como verdaderos sujetos de derecho.

En el mes de mayo de 2019 el Síndic emitió un informe monográfico sobre esta cuestión, dado que considera necesario hacer una reflexión sobre el tratamiento que se da específicamente a la infancia y adolescencia en los medios de comunicación, la

participación y presencia que tiene este colectivo, y la forma cómo se ejerce la función de comunicación social que también tienen encomendada los medios en este ámbito.

Del análisis de los casos trabajados, se destacan las siguientes problemáticas y vulneraciones de derechos:

1. Cuando se trata una información en la que aparece un menor no se toma en consideración la condición de niño y la necesidad de velar por su interés superior.

2. Se revela la identidad de un menor en el marco de un hecho noticiable. La difusión de la identidad de un menor también se produce cuando se conocen datos personales del mismo que permiten deducirla sin necesidad de revelar su nombre, aunque sea en su entorno inmediato, y especialmente si se hace en relación con hechos dolorosos o traumáticos.

3. Los menores como sujetos pasivos desde una perspectiva adultocéntrica. Se presentan a los menores como seres vulnerables y objeto de protección, excluidos de la participación y opinión pública.

4. Se estigmatiza al menor especialmente vulnerable y se produce una doble discriminación. En el caso de los menores que forman parte de colectivos que por su condición se encuentran con dificultades para ejercer los derechos reconocidos a toda la población, la visión que a menudo dan los medios les estigmatiza doblemente, como es el caso del colectivo de jóvenes migrantes no acompañados.

5. Los menores aparecen vinculados a las opiniones, actividades, creencias de sus progenitores, tutores legales o familiares. El artículo 2 de la Convención de las Naciones Unidas sobre derechos del niño prohíbe la discriminación del menor por razón de la condición o las actividades, opiniones expresadas o creencias de sus progenitores, tutores o familiares y a menudo los menores se instrumentalizan políticamente en los medios.

6. Los menores son invisibles. Así, si la población de entre 0 y 18 años en Cataluña representa un 20% del total, la participación de los niños y adolescentes en los medios no responde a esta proporción y no parte de sus

intereses y preocupaciones. Es necesario que sean los propios menores y adolescentes que construyan el discurso mediático, más allá del entretenimiento pasivo.

7. Se prima el impacto mediático por encima del interés superior del menor. Los medios de comunicación privados se ven sujetos a condicionantes económicos en una lucha por la supervivencia en una sociedad de la información basada en el consumo y el capitalismo. En este contexto, el sensacionalismo y el fuerte impacto mediático, que son enemigos de los derechos de las personas, y especialmente de los derechos de la infancia y adolescencia, a menudo generan más ingresos económicos en los medios que dependen de ello para funcionar. Los medios de comunicación públicos también están condicionados por la configuración política y el rédito electoral que puede suponer una determinada información en cada caso a los partidos más hegemónicos, que pueden ejercer un cierto control sobre los medios de comunicación que dependen de ellos.

8. No se considera el impacto negativo que puede tener sobre los servicios de atención a la infancia y el colectivo que hace uso de ellos cuando se hace difusión de noticias e informaciones relacionadas con determinados servicios, especialmente si se relatan hechos vinculados con violencia, delincuencia o marginalidad. Así mismo, puede afectar a la consideración social de un determinado centro, e incluso estigmatizarlo, pudiendo variar su demanda y potenciando la segregación escolar, que afecta directamente al derecho a la educación en términos de equidad.

9. Se publica información obtenida a través de profesionales que vulneran el deber de reserva y secreto profesional cuando manifiestan su opinión o revelan datos de los que han tenido conocimiento a través del ejercicio de su encargo profesional.

10. Se revictimiza a la víctima cuando se publica información y detalles sobre hechos abusivos y traumáticos y se vulnera su derecho a la recuperación emocional y física y el desarrollo de su proceso de superación del dolor causado.

La Convención sobre los derechos del niño recoge el derecho a la libertad de expresión, a la libertad de pensamiento y al acceso a una información adecuada de los menores sujetos de derechos de igual forma que los adultos.

En este sentido, los niños y adolescentes deben tener garantizado el acceso a los medios de comunicación y a las tecnologías de la información en condiciones de seguridad y de protección de acuerdo con su nivel de desarrollo personal. El acceso y la participación en los medios de comunicación sociales es un derecho esencial que permite la socialización en una sociedad de la información como en la que vivimos, promoviendo la visibilización del colectivo de niños y adolescentes como sujetos de derechos y empoderándolos.

En todos los casos, es necesario garantizar el bienestar físico y emocional de los menores que aparecen en los medios y respetar su derecho a expresarse, asegurando que no se vulneran sus derechos a la intimidad, el honor y la protección de la propia imagen. Existen límites al derecho a la información y la libertad de expresión, como los derechos a la intimidad, el honor, la privacidad y la protección de datos, y más específicamente el derecho a la recuperación emocional del menor que ha sido víctima de cualquier forma de maltrato o sufrimiento.

Por tratarse de menores, la vulneración de cualesquiera de estos derechos supone a la vez la vulneración de otros derechos fundamentales, en especial el derecho al pleno desarrollo.

El deber de reserva, confidencialidad y secreto profesional también protege la intimidad y privacidad de las personas, en este caso menores atendidos por profesionales que requieren acceder a sus datos personales por razones de carácter profesional para cumplir con la finalidad que tienen encomendada. La vulneración de este deber en hechos que son objeto de atención mediática tiene consecuencias para el profesional, porque vulnera sus deberes de reserva y secreto profesional, y para el menor, porque afecta directamente a su derecho a la privacidad e intimidad.

Al mismo tiempo, el mismo derecho a la información contiene límites intrínsecos, como la veracidad y el interés público, el derecho a la libertad de expresión y los que configuran los delitos de odio y discriminación.

Los medios también se encuentran a su vez con condicionantes, como intereses económicos y políticos, que pueden regir su funcionamiento. En cualesquiera de los supuestos, y a pesar de todos los condicionantes,

el interés superior del menor debe regir en las decisiones que se toman a la hora de ponderar los derechos en conflicto en cada caso concreto.

Los medios de comunicación sociales al mismo tiempo tienen un papel fundamental que, en el caso del sector audiovisual, conlleva la consideración de servicio de interés general por su papel preeminente en la promoción de derechos, sensibilización y denuncia de problemáticas en el conjunto de la sociedad.

Dado este importante papel, las empresas y los profesionales de la comunicación no deben eludir la responsabilidad social que esto implica. En este sentido, se han desarrollado códigos de autorregulación y se han promovido organismos de control que coadyuvan en el desempeño de la labor encomendada a los medios y que participan en la ética periodística.

No obstante, se hace imprescindible avanzar aún más en tres terrenos al mismo tiempo: la autorregulación y coregulación de profesionales y empresas de comunicación para que actúen con responsabilidad ante la protección y los derechos de la infancia; la educación en comunicación que dé a los niños, los adolescentes, las familias y el mundo educativo las herramientas necesarias para hacer un uso creativo, crítico y responsable de los medios, y el seguimiento de las obligaciones de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual que realizan las autoridades reguladoras.

En general, también es necesario desarrollar herramientas para que las personas consumidoras de medios de comunicación estén sensibilizadas sobre la necesidad de exigir el respeto a los derechos de los menores en los medios.

Recomanacions

- Ampliar el alcance de la prohibición de identificar a menores en los medios de comunicación y de difundir su imagen. La identificación también puede hacerse a través de otros datos personales que en el contexto en el que se exponen y en el entorno donde se desarrolla la vida del menor permiten identificarlo fácilmente.
- Visibilizar y hacer presente al menor en los medios de comunicación como sujeto de derechos.
- Promover una campaña de sensibilización y concienciación en el conjunto de la población respecto al consumo responsable de los medios de comunicación sociales, de forma que la ciudadanía pueda decidir evitar el consumo de productos comunicativos e informativos que vulneren derechos de la infancia y adolescencia, denunciando, en su caso, contenidos y prácticas que vulneran la ética periodística.
- Revisar y actualizar los contenidos curriculares de los estudios de periodismo a efectos de complementar y enfatizar la divulgación y el conocimiento respecto de los derechos de los menores cuando se estudia ética y deontología periodística.
- Crear un registro de profesionales que tengan un interés específico en cuestiones que afectan a la infancia y adolescencia, desde un enfoque de defensa de derechos, que visibilicen y hagan de estandartes de las buenas prácticas en este ámbito.
- Instar e incentivar la responsabilidad social de las empresas y profesionales del sector para evitar riesgos y la difusión de contenidos perjudiciales para el desarrollo infantil y adolescente. Colaborar con los medios de comunicación y la industria de las TIC para concebir, promover y aplicar los derechos a la información y participación de los menores.
- Promover la denuncia de vulneraciones de derechos de privacidad y honor de los menores y del deber de reserva de los profesionales, y fortalecer los grupos de familias y redes sociales de supervisión de los medios en el sentido de control y promoción de derechos.

Administraciones afectadas

Autoridad Catalana de Protección de Datos, Departamento de Empresa y Conocimiento, Ministerio Fiscal, Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias, CAC, Departamento de Educación, medios de comunicación y Colegio Profesional de Periodistas.

2. LA ESTIGMATIZACIÓN DE LOS JÓVENES QUE EMIGRAN SOLOS Y EL RECHAZO DE UNA PARTE DE LA POBLACIÓN A LA INSTALACIÓN DE CENTROS DE ACOGIDA

“Cinco heridos leves en el ataque a un centro de menores no acompañados en El Masnou”

“Unos 25 encapuchados asaltan un centro de menores migrantes en Castelldefels”

“El Besòs clama contra la posible abertura de un centro para MENAs en su barrio”

“La alcaldesa y vecinos de Rubí, contra un centro para acoger 80 MENA”

“Polémica en Sant Fost por la posible acogida de menores no acompañados”

Estos son algunos de los titulares que se han podido leer en algunos medios de comunicación durante este último año. Titulares que evidencian el rechazo de una parte de la población a la instalación de equipamientos para la atención y cuidado de jóvenes migrantes no acompañados en los municipios donde se ha decidido ubicar centros residenciales o de acogida destinados a este uso.

El fenómeno nimby (not in my back yard), también expresado como “sí, pero aquí no”, define la reacción de determinados ciudadanos que se organizan para impedir la ubicación en su entorno más inmediato de actividades o instalaciones que consideran necesarias para el funcionamiento de la sociedad, pero que no quieren que estén cerca de su entorno. Este fenómeno puede producirse a raíz de la instalación de centrales nucleares o termoeléctricas, antenas de telefonía móvil, líneas de trenes de alta velocidad, vertederos de residuos, pero también ante al anuncio de la ubicación de centros o servicios que atienden a personas que son percibidas por un determinado sector de población como “riesgo” para su seguridad o su bienestar. Tradicionalmente se ha asociado con prisiones o centros de rehabilitación para personas drogodependientes.

Este fenómeno también afecta a la instalación de centros de acogida de jóvenes migrantes solos, tutelados por la DGAIA. Bajo plataformas ciudadanas como Tsunami Vertical, Stop

Centro de Menores Rubí, Los segadores del Maresme, el grupo “No queremos a MENAs en Sant Fost” (Tsunami Vertical, Stop Centre de Menors Rubí, Els segadors del Maresme, el grup “No volem MENAs a Sant Fost”), entre otros, algunas de las cuales se han creado a propósito de la noticia de la instalación del centro, se organizan concentraciones, manifestaciones, e incluso se proponen referéndums contra la instalación de este tipo de centros en el municipio, presionando a la Administración para que modifique su ubicación.

Los titulares siguientes, que también se han podido leer en algunos medios de comunicación últimamente, pueden explicar la reacción de rechazo y aversión por parte de un sector de la ciudadanía a este colectivo de adolescentes.

“La agresión sexual de un MENA a una menor eleva la tensión en El Masnou”

“Dos menores tutelados, detenidos por cometer una agresión sexual y grabarla”

“Pelea multitudinaria en Calella con menores tutelados por el robo de un móvil”

“La convivencia entre vecinos, comercios y MENAs se complica en la Parte Alta de Tarragona”

“Ingresan en régimen cerrado durante tres meses prorrogables los dos MENA detenidos por agresión sexual en Canet”

“Detenido un MENA como presunto autor de diferentes agresiones sexuales a los barrios de Sants y Horta”

Todos muestran la estigmatización de un colectivo que se ha pasado a conocer bajo las siglas de MENA (menores extranjeros no acompañados), estigmatización vinculada a la delincuencia y la violencia y que a menudo también tiene componentes racistas o de discriminación por razón de origen étnico y cultural.

La estigmatización se define como proceso por el que un grupo con poder define qué es normal y deja fuera de esta definición otras conductas que, en consecuencia, son consideradas desviadas. Para estigmatizar a alguien por el hecho de formar parte de un colectivo, por tanto, en primer lugar, debe determinarse a este colectivo en función de unas características

concretas para poder generalizar y evitar así el trato individualizado y el respeto a la diversidad. Cuando este fenómeno afecta a menores en situación de vulnerabilidad y abandono la afectación a sus derechos aún es más grave, puesto que afecta a su desarrollo integral.

El artículo 2 de la Convención de Naciones Unidas sobre los derechos del niño establece claramente que los estados miembros deben respetar los derechos enunciados en esta convención y asegurarlos a todos los menores bajo su jurisdicción sin ningún tipo de discriminación, independientemente de la raza, el color, el sexo, la lengua, la religión, la opinión política o de otro tipo, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, la incapacidad física, el nacimiento o cualquier otra condición del menor, de sus padres o tutores legales.

Por otra parte, se exige que los estados miembros tomen todas las medidas adecuadas para asegurar que el menor esté protegido contra toda clase de discriminación o castigo por culpa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o de las creencias de sus padres, tutores legales o familiares.

En este sentido, en enero de 2019 se presentó la Estrategia catalana para la acogida y la inclusión de los menores emigrados solos, una herramienta para acoger, incluir y apoderar a los menores emigrados solos.

La Estrategia también pone un énfasis especial en el ámbito de la sensibilización y la lucha contra la estigmatización de los jóvenes emigrados solos. Por ello, se impulsa la creación de una red de municipios acogedores, se quiere fomentar la acogida familiar y una red de familias colaboradoras, y se realizan actividades compartidas y de conocimiento mutuo en los albergues de la red pública y en las casas de colonias.

En este sentido, están pendientes de próxima presentación las “Recomendaciones sobre el tratamiento informativo de la infancia y la adolescencia tutelada por la Administración”, impulsadas por el Colegio de Periodistas de Cataluña, el Consejo del Audiovisual de Cataluña, el Departamento de Trabajo, Asuntos sociales y Familias, con las secretarías de Infancia, Adolescencia y Juventud, y la de Igualdad, Migraciones y Ciudadanía y con la participación del Síndic. En el informe

monográfico del Síndic sobre el tratamiento informativo de la infancia en los medios de comunicación ya se ponía de relieve la importancia de la función de los medios de comunicación sociales en la contribución a una imagen positiva, integradora y libre de estigmas de la infancia y adolescencia, y especialmente de los adolescentes tutelados y migrados solos.

Una de las recomendaciones que quiere trasladarse a los medios es intentar evitar la utilización, en la medida de lo posible, del acrónimo MENA, sobre todo vinculado a connotaciones negativas, dado que este acrónimo se ha convertido en una etiqueta generalizadora que despersonaliza al chico o chica, haciendo remisión implícitamente a una serie de prejuicios negativos que condicionan socialmente cualquier posicionamiento, valoración o acción posterior.

Sin embargo, según el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, esta denominación hace referencia a menores de edad que están separados de ambos padres y otros parientes y que no reciben atenciones de ninguno de los adultos a los que, por ley o por costumbre, corresponde esta responsabilidad. El Reglamento que desarrolla la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, dedica un capítulo de la norma (capítulo III del título XI) al menor extranjero no acompañado, que define como “al extranjero menor de dieciocho años que llegue a territorio español sin venir acompañado de un adulto responsable de él, ya sea legalmente o de acuerdo con la costumbre, y se aprecie riesgo de desprotección del menor, mientras el adulto responsable no se haya hecho cargo efectivamente del menor, así como cualquier menor extranjero que una vez en España se encuentre en esta situación”.

En la normativa también ha previsto el Registro de menores extranjeros no acompañados, que es un registro dependiente de la Dirección General de la Policía y la Guardia Civil coordinado con la Fiscalía General del Estado a los efectos de identificación. Este registro es importante como garantía de los derechos de estos menores, pero también sirve de criterio para la distribución de recursos para el ejercicio de

las competencias de integración social a la Generalitat u otras comunidades autónomas.

Uno de los principales problemas en cuanto a la estigmatización de este colectivo de menores en situación de desprotección es que se les relaciona con la violencia y la delincuencia.

En este sentido, los Mossos d'Esquadra presentaron a la Junta de Seguridad de Barcelona de abril de 2019 un informe indicando que de los 5.622 adolescentes registrados como MENA –el 97% son chicos y el 3% chicas– que han llegado entre 2016 y en 2018 en Cataluña, según los datos policiales, el 82% no ha delinquido nunca, mientras que el 18% lo ha hecho como mínimo una vez. Entre los que han delinquido, la mayoría son denunciados o detenidos por hurtos de menos de 400 euros, pero reincidentes: les atribuyen casi cuatro delitos a cada uno de media. Hasta 686 MENA (el 12%) también han quedado detenidos por delitos graves, como robos con violencia e intimidación, 1.939 ocasiones.

Desde el 1 de marzo de 2019 los Mossos d'Esquadra ponen en marcha en Barcelona un plan especial orientado a evitar que los menores extranjeros no acompañados (MENA) entren en contacto con actividades delictivas. Se llama Plan de acción poliédrico y toma el nombre de la voluntad de realizar un abordaje transversal, asistencial y preventivo.

El Plan nace con una doble voluntad:

- **Asistencial:** El objetivo es que los adolescentes migrantes solos no salgan de los circuitos de protección que les ofrece la Administración. La finalidad es identificar a los menores no acompañados que pernoctan en diferentes lugares de la ciudad y tener especial cuidado de aquellos que se encuentren en una situación de desamparo, especialmente los menores de catorce años, o de riesgo porque han tenido contacto con sustancias estupefacientes o disolventes con efectos narcóticos.
- **Preventiva:** Para reducir la presencia de los menores en la calle y evitar que algunos cometan hechos delictivos como por ejemplo hurtos, robos violentos, robos con fuerza en el interior de vehículos y en el interior de domicilios. El control de estos adolescentes

también pretende evitar posibles peleas y agresiones entre ellos.

Por otra parte, el Síndic de Greuges, todos los grupos parlamentarios, representantes de administraciones locales y comarcales, agentes económicos y sociales, y cincuenta entidades de la Mesa de Ciudadanía e Inmigración aprobaron en el mes de abril de 2019 un acuerdo de país en favor de la convivencia.

En este sentido, la Mesa de diálogo de partidos y entidades contra el racismo acordó mantener un debate responsable sobre inmigración y contra el racismo y la xenofobia. Como señala el texto aprobado, “el discurso político debe ser consciente de que no es neutro, que tiene efectos sobre la realidad, que puede ser parte del problema o puede contribuir a encontrar soluciones”.

Por ello, los partidos se comprometen a defender los valores democráticos, de fomento de la convivencia y de respeto a la diversidad; a desarrollar la función pedagógica de la política; a asumir la responsabilidad sobre los efectos del discurso político, y a mantener el mismo discurso sobre el hecho migratorio, sea cuál sea el lugar de origen, para ayudar a mantener una sociedad cohesionada, una voluntad que ya recogía el primer Pacto nacional para la inmigración firmado en 2008 por diferentes agentes políticos, sociales y económicos.

Estos son algunos de los compromisos adquiridos por los partidos parlamentarios:

- Emitir mensajes sobre inmigración que den herramientas a la ciudadanía para conocer los beneficios de la inmigración y la diversidad.
- Mantener el mismo discurso sobre inmigración a todos los públicos, sea cuál sea su lugar de origen.
- Valorar las personas por sus características individuales sin atribuirles comportamientos asociados a los colectivos a los que pueden pertenecer, ni a la inversa.
- Basar las opiniones y los mensajes en datos contrastables y no en percepciones subjetivas ni en datos sacados de contexto.

- Abordar los problemas que puedan surgir en torno al hecho migratorio con responsabilidad, sin contribuir a incrementarlos, sino orientando los mensajes a las soluciones.

- En caso de que se efectúen comparaciones internacionales, hacerlo de forma contextualizada y con el fin de servir a un mejor conocimiento de nuestra sociedad.

- Evitar y denunciar los discursos que inciten al racismo latente en los actos de racismo.

Por último, cabe señalar una gran parte de la población de los propios municipios donde se han instalado o se ha anunciado la instalación de recursos destinados a la atención y cuidado de jóvenes migrados solos, con la

connivencia o no del gobierno municipal, también se han organizado para combatir el discurso xenófobo y de discriminación hacia los jóvenes.

Así también se hacen oír sectores de población y entidades creadas ad hoc para defender su posición de acogida e integración hacia los movimientos vecinales de rechazo, como son “Rubí acoge”, “El Masnou antifascista”, que, junto con otras entidades y plataformas como “Queremos acoger”, organizan concentraciones y emiten manifiestos a favor de la instalación de centros en sus municipios. También se han podido leer comunicados a favor de la integración, la protección y contra la estigmatización de los menores tutelados por parte de agrupaciones de catedráticos universitarios y otros agentes sociales.

Recomendaciones

- Avanzar en las actuaciones previstas en la Estrategia catalana para la acogida y la inclusión de los menores emigrados solos, una herramienta para acoger, incluir y apoderar a los menores emigrados solos, entre las que están:

- La creación de un grupo de trabajo sobre estigmatización de los jóvenes.
- El impulso de una red de municipios acogedores.
- La extensión de la red de antirumores en los municipios.
- La elaboración de un programa de referentes juveniles contra el racismo y la discriminación en los centros educativos.
- El impulso de la participación activa en medios de comunicación de los jóvenes emigrados solos, entre otros.

- Eliminar la politización y el uso electoral de los jóvenes emigrados solos, compromiso adquirido también por la Mesa de diálogo de partidos y entidades contra el racismo.

- Consolidar y hacer efectivas las “Recomendaciones sobre el tratamiento informativo de la infancia y la adolescencia tutelada por la Administración”.

- Fortalecer especialmente la vertiente asistencial del Plan de acción poliédrico, potenciando la detección y el seguimiento de los jóvenes en situación de desamparo, y adaptando los recursos de protección a sus necesidades.

Administraciones afectadas

- ☑ Colegio de Periodistas de Cataluña
- ☑ Consejo del Audiovisual de Cataluña
- ☑ Departamento de Trabajo, Asuntos sociales y Familias
- ☑ Administraciones locales

3. PROMOCIÓN DE JUEGOS Y JUGUETES NO SEXISTAS

El Síndic ha recibido consultas constatando la falta de actuaciones públicas destinadas a impulsar la fabricación, la publicidad y el regalo de juegos y juguetes no sexistas para el público infantil y adolescente.

Los juegos y juguetes no son solo un entretenimiento, sino que también son instrumentos que sirven para construir imaginarios e identidades. El juego es necesario para desarrollar el potencial infantil.

El juego es instintivo, espontáneo, natural y exploratorio, contribuyendo al crecimiento físico, mental y social de los niños y niñas. La reproducción de conceptos sexistas a través de los juguetes impide el pleno desarrollo de las niñas y de las chicas, atentando contra el principio de igualdad de oportunidades entre sexos.

A través de los juguetes y los juegos, pueden transmitirse patrones y modelos relacionales de los hombres y las mujeres basados en el respeto y la igualdad de oportunidades. Es necesario avanzar con el fin de que los roles de niños y niñas no se limiten a los roles sociales atribuidos al género con el que han nacido y, por tanto, a unos determinados juegos y juguetes.

Así mismo, con los juegos y juguetes pueden trabajarse los roles de género, entendidos como el modelo de comportamiento que, en una sociedad determinada, se espera de una persona, y los estereotipos de género, definidos como el conjunto de ideas que un grupo o una sociedad obtiene a partir de las normas o de los patrones culturales previamente establecidos.

El artículo 2 de la Convención sobre los derechos del niño declara que los derechos reconocidos por la Convención deben garantizarse sin ningún tipo de discriminación, incluyendo el sexo del niño. El artículo 18 hace referencia a unos roles más equilibrados de los progenitores en cuanto a la familia y al cuidado de los menores, y expone que “corresponde al padre y la madre [...] la responsabilidad primordial de la atención y el desarrollo del menor. Su preocupación fundamental tiene que ser el interés primordial del menor”.

Por su parte, el artículo 10 de la Ley 14/2010, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, sobre la perspectiva de género y de diversidad funcional, indica que los poderes públicos deben introducir la perspectiva de género en el desarrollo y la evaluación de las medidas que adoptan en referencia a los menores, de forma que en todas las actuaciones y todos los programas dirigidos a ellos se tenga en cuenta que son chicos y chicas y que pueden tener necesidades iguales o específicas.

Así mismo, el artículo 23 de la Ley 17/2015, de 21 de julio, de igualdad efectiva de mujeres y hombres, sobre juegos y juguetes, preceptúa que las administraciones públicas de Cataluña con competencias en materia de juegos y juguetes deben emprender las acciones necesarias para:

a) Sensibilizar e informar sobre la importancia del juego y los juguetes en la transmisión de los estereotipos sexistas.

b) Prohibir la comercialización de juegos y juguetes que sean vejatorios para las mujeres, que atenten contra su dignidad, que hagan un uso sexista del lenguaje o que fomenten la agresividad y la violencia en la infancia y adolescencia.

c) Promover la edición de libros, juegos y juguetes no sexistas.

El Departamento de Educación aborda la educación para la igualdad de género mediante el programa “Familia y Escuela”. Ofrece consejos sobre la publicidad, que tiene un papel importante en la transmisión de algunos de estos estereotipos, como, por ejemplo, utilizando argumentos sexistas para la promoción y venta de productos de todo tipo: juguetes, disfraces, libros, ropa, perfumes, artículos para el hogar, etc. De la misma forma, ciertos productos mediáticos como programas de televisión, series, películas, canciones o determinado tipo de revistas también ayudan a reforzar estas ideas.

El Instituto Catalán de las Mujeres (ICD) lleva a cabo periódicamente la campaña “Rompe estereotipos. La transmisión de valores a través de los juguetes”. Es una actuación de sensibilización en las redes sociales que invita a tomar conciencia de la importancia del tiempo de juego para educar a los menores en los valores de la equidad entre hombres y

mujeres. La campaña invita a mostrar a través de las redes sociales el compromiso para dejar atrás los estereotipos sexistas en los juguetes. El ICD también pone a disposición de la ciudadanía diferentes materiales e información, como por ejemplo bibliografía especializada en la materia y una recopilación temática sobre juegos, juguetes y ocio no sexistas.

Por su parte, la Agencia Catalana del Consumo fomenta el consumo responsable y comprometido con la equidad de género. A través de la web informa que aún actualmente la publicidad continúa utilizando estereotipos de género para la promoción y venta de productos y servicios. Los roles asumidos tradicionalmente se perpetúan. Las mujeres suelen aparecer en espacios domésticos, en el papel de madres y de amas de casa, asociándose a calidades como la dulzura, la fragilidad, la sensibilidad y la pasividad. También se les atribuyen valores negativos como la envidia o la competitividad. Los hombres, en cambio, ocupan cargos de dirección y de poder, mostrándose fuertes, inteligentes y decididos.

La mujer objeto y las relaciones sexuales se utilizan como reclamo para la venta de productos dirigidos a los hombres. Además, los argumentos para vender un producto son racionales si se consideran para hombres y emocionales en el caso de las mujeres. El sexismo está especialmente presente en la publicidad de los juguetes: hay algunos que se continúan considerando exclusivos para niñas (muñecas, objetos para la limpieza, cocinillas, etc.) y otros que solo se dirigen a los niños (coches, pistolas, ordenadores, etc.). Consumir con responsabilidad también es luchar contra la desigualdad de género. La persona consumidora tiene libertad para decidir no comprar lo que se vende a través de una publicidad sexista o poco respetuosa hacia las mujeres.

La Agencia Catalana de Consumo da una serie de consejos y recomendaciones dirigidas a las personas consumidoras, recordando que hay que evitar la distinción sexista y la incitación a la violencia en los juguetes. En la web de la Agencia Catalana del Consumo (ACC), dentro de diferentes recomendaciones dirigidas a las personas consumidoras, se dan consejos en el sentido de fomentar un consumo no sexista.

La Escuela del Consumo de Cataluña (ECC) lleva a cabo diferentes actividades relacionadas con

la educación del consumo, como talleres dirigidos tanto al alumnado de primaria como de secundaria, bachillerato y ciclos formativos, así como charlas destinadas a padres y madres donde se tratan estos temas.

Así mismo, el Consejo Audiovisual de Cataluña (CAC) ha llevado a cabo varias actuaciones en este ámbito que tienen como objetivo hacer visible cuál es la presencia de las mujeres en los medios audiovisuales y qué imagen se transmite, así como evitar la transmisión de estereotipos de género. Este marco de actuaciones incluye la elaboración de materiales que aporten herramientas y pautas de buenas prácticas en materia de tratamiento de las cuestiones de género a todas las personas que trabajan elaborando contenidos audiovisuales. En esta línea de trabajo se incluyen las "Recomendaciones sobre el tratamiento de la violencia de género en los programas informativos y de entretenimiento en los medios de comunicación".

También se llevan a cabo acciones encaminadas a la formación de profesionales de la comunicación en materia de tratamiento de género. Con este objetivo, conjuntamente con el Colegio de Periodistas de Cataluña y el Instituto Catalán de las Mujeres, se elaboró el material *Género y medios de comunicación. Herramientas para visibilizar las aportaciones de las mujeres*. Así mismo, el Consejo participa en la formación dirigida a periodistas y estudiantes de las facultades de comunicación de Cataluña para un tratamiento informativo adecuado y responsable de la violencia machista y para contribuir a la visibilización de las aportaciones de las mujeres en los medios de comunicación.

Con el Instituto Catalán de las Mujeres, el CAC tiene un convenio de colaboración marco para trabajar aspectos relacionados con el tratamiento de género en los medios de comunicación audiovisuales. Además, el CAC lleva a cabo actuaciones destinadas a promover la educación mediática. A tal fin, el Consejo del Audiovisual de Cataluña ha creado el programa eduCAC: un programa de educación en comunicación que nace con el objetivo prioritario de promover la educación mediática en ámbitos educativos formales e informales. El eduCAC tiene la voluntad de proporcionar, fundamentalmente en las escuelas, pero también a las familias, recursos educativos para hacer un uso crítico y responsable de los medios de comunicación. Dentro del programa

eduCAC, el tratamiento de la perspectiva de género dispone de un apartado específico.

El 7 de febrero de 2018, el Pleno del CAC aprobó la edición del informe: *La representación de los estereotipos de género en la publicidad durante la campaña de Navidad 2017-2018*, del cual se desprende que las representaciones de estereotipos femeninos en la publicidad de juguetes se caracterizan por una distribución más transversal en el conjunto de la publicidad, es decir, se reparten en más tipologías diferentes (5) que las representaciones de estereotipos masculinos (3). No obstante, la mayoría de las representaciones de estereotipos femeninos (61,5%) continúan apareciendo, como en años anteriores, en spots de muñecas.

El informe destaca el aumento de la presencia del estereotipo que representa una niña preocupada por su aspecto físico (se aplica maquillaje o se pinta las uñas o el pelo, por ejemplo): crece seis puntos porcentuales respecto de los dos años anteriores hasta llegar a un 11% del total de representaciones femeninas.

Los resultados de la campaña 2017-2018 constatan que el 34,7% de los spots de juguetes analizados contienen una o más representaciones de estereotipos de género en su puesta en escena. Esta cifra es dos puntos superiores a la de la campaña anterior (32,7%), rompiendo la tendencia a la baja iniciada en 2013-2014.

Todo ello demuestra que aún es un reto pendiente la erradicación de los estereotipos de género. Ante esta realidad, el Síndic recordó la necesidad de que las administraciones públicas maximicen los esfuerzos para luchar con herramientas como la elaboración de unas recomendaciones para evitar la reproducción de estereotipos de género en las comunicaciones comerciales.

Sobre esta cuestión, en junio de 2019 se publicaron las “Recomendaciones para una publicidad igualitaria (los beneficios de incluir la perspectiva de géneros en la comunicación publicitaria)”. Estas recomendaciones son fruto del trabajo conjunto del Colegio de Publicitarios y Relaciones Públicas de Cataluña, el Consejo del Audiovisual de Cataluña y el Instituto Catalán de las Mujeres. Se dirigen a los principales agentes implicados en el proceso de las comunicaciones comerciales: las empresas

anunciantes y las agencias de publicidad. Pero también se dirigen a las empresas cooperadoras que ubican la publicidad, a los medios de comunicación, tanto públicos como privados, y a las plataformas de distribución de videos, que pueden desempeñar un papel fundamental para avanzar en la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Las Recomendaciones recuerdan que el término *género* hace referencia a la construcción social y cultural de mujeres y hombres, que establece modelos de comportamiento para la feminidad y la masculinidad, variando en el tiempo y en el espacio, y entre culturas. Así como *género* no es un sinónimo de *sexo* ni de *mujeres*, la publicidad con perspectiva de género no es una publicidad sobre las mujeres, es una publicidad que considera al sexo y al género como variable analítica y explicativa clave. Implica prestar atención a las similitudes y a las diferencias en las experiencias, los intereses, las expectativas, las actitudes y los comportamientos de las mujeres y de los hombres.

Así, las empresas, con su responsabilidad social, son agentes esenciales para alcanzar los Objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas para 2030 y, en concreto, el objetivo de igualdad de género. En este sentido, las recomendaciones tienen la voluntad de convertirse en herramientas al servicio del sector publicitario para que pueda incorporar los beneficios de una publicidad no sexista.

El documento establece que los estereotipos, por definición, no deberían ser positivos o negativos, pero cuando muestran “cómo deberían ser” las mujeres y los hombres y representan a las mujeres en posición de inferioridad respecto a los hombres resultan estereotipos negativos que refuerzan las desigualdades de género. En este sentido, la Ley 17/2015, de 21 de julio, de igualdad efectiva de mujeres y hombres, define los estereotipos de género como imágenes simplificadas que atribuyen unos roles fijados sobre los comportamientos pretendidamente “correctos” o “normales” de las personas en un contexto determinado en función del sexo al que pertenecen. Estos estereotipos de género se aplican tanto a hombres como a mujeres. Sin embargo, mientras los estereotipos masculinos dominantes suelen conllevar connotaciones consideradas como positivas (poder, fuerza, estatus, autoridad, etc.), los femeninos suelen tener connotaciones más bien negativas

(dependencia, debilidad, irracionalidad, superficialidad, entre otros).

Es por ello que los estereotipos de género están en la base de la discriminación entre mujeres y hombres: contribuyen a justificar y perpetuar esta discriminación, y utilizarlos de una forma continuada puede reforzar desigualdades y prejuicios. En el caso de la publicidad y de los medios de comunicación, el uso de los estereotipos de género debería ser especialmente cuidadoso, puesto que ambos se dirigen a audiencias amplias y tienen poder amplificador. Hay que tener en cuenta que los estereotipos no son inalterables, que responden a épocas concretas y que deben actualizarse para adecuarlos a los tiempos que vivimos.

En ocasiones puede ser complicado reconocer o identificar los estereotipos sexistas en un primer momento, bien porque son sutiles, bien porque la sociedad los tiene interiorizados y asumidos de forma inconsciente. Estas recomendaciones pretenden servir como guía para estar atentos y conseguir que las futuras campañas de publicidad sean igualitarias y libres de la presencia de estereotipos sexistas. Al fin y al cabo, es una responsabilidad compartida de todos los agentes sociales contribuir a alcanzar la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Sobre la protección específica a la infancia y adolescencia, las Recomendaciones recuerdan que la publicidad y la televenta no pueden incluir contenidos que puedan perjudicar moralmente o físicamente a las personas menores de edad. Además, las comunicaciones comerciales dirigidas a menores de edad no deben incitar a conductas que favorezcan la desigualdad entre mujeres y hombres, sino transmitir una imagen igualitaria, plural y no estereotipada.

Los anuncios publicitarios, de acuerdo con el nivel de conocimiento de la audiencia infantil y adolescente, y teniendo en cuenta su estado formativo, no deben incitar a la violencia o a la comisión de actos delictivos, ni a ningún tipo de discriminación, ni proyectar imágenes estereotipadas de menores, ni imágenes degradantes ni violentas. Así mismo, deben evitarse los mensajes que contienen discriminaciones o diferencias por razón de consumo del producto o servicio anunciado.

En horario de protección del menor de edad (entre las 6 y las 22 horas) no pueden insertarse comunicaciones comerciales que promuevan el culto al cuerpo y el rechazo de la autoimagen, como productos adelgazantes, intervenciones quirúrgicas o tratamientos de estética, que apelen al rechazo social por la condición física o al éxito relacionado con factores de peso o de estética. Tampoco que fomenten malas prácticas alimentarias o cualquier otro comportamiento perjudicial para la salud.

Los prestadores de servicios de radio y los de televisión, en horario protegido, y especialmente en los contenidos infantiles, deben atender, entre otros, las medidas de protección siguientes en cuanto a la publicidad y la televenta: los anuncios no deben incitar a la violencia o a cometer actos delictivos ni a la discriminación por razón de nacimiento, etnia, sexo, orientación sexual, religión, nacionalidad, opinión o cualquier otra circunstancia personal o social. Tampoco pueden contener discriminaciones o diferencias por razón de sexo en el uso del producto anunciado y deben transmitir una imagen igualitaria, plural y no estereotipada de mujeres y hombres.

Las administraciones públicas deben emprender las acciones necesarias para sensibilizar e informar sobre la importancia del juego y los juguetes en la transmisión de estereotipos sexistas, y para prohibir la comercialización de juegos y juguetes que sean vejatorios para las mujeres, que atenten contra su dignidad, que hagan un uso sexista del lenguaje o que fomenten la agresividad entre los niños y adolescentes.

Hay que evitar la identificación de un juguete exclusivamente para niños o para niñas. Los actores y las actrices, la voz y el lenguaje de las comunicaciones comerciales deberían ser de los dos géneros indiferentemente y con independencia del producto anunciado.

En ningún caso, la publicidad de juguetes debe presentar escenas sexuales inapropiadas, ni escenas que hagan referencia a conductas adictivas ni que fomenten la discriminación, ni debe utilizar un lenguaje obsceno. Los anuncios de juguetes deben evitar el uso particular y directo del cuerpo, o de partes del cuerpo, de las mujeres o de los hombres como objeto desvinculado del producto que quiere promocionarse.

Recomendaciones

■ Seguir emprendiendo medidas públicas para promover la igualdad de género destinadas a:

- (1) Sensibilizar e informar sobre la importancia del juego y los juguetes no sexistas para el público infantil y adolescente.
- (2) Prevenir la comercialización y la publicidad de juegos y juguetes sexistas o que fomenten la agresividad y la violencia entre el público infantil y adolescente.
- (3) Rebajar hasta evitar la reproducción de estereotipos de género en las comunicaciones comerciales.

Administraciones afectadas

- Departamento de Empresa y Conocimiento
- Consejo Catalán del Audiovisual
- Departamento de Presidencia (Instituto Catalán de las Mujeres)
- Departamento de Educación

II. PROTECCIÓN CONTRA LA VIOLENCIA

4. ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE VIOLENCIA MACHISTA

Las adolescentes que sufren violencia en sus relaciones de pareja tienen que tener acceso a una asistencia y a una intervención especializada, no sólo como víctimas de violencia machista, sino también porque son personas menores de edad que sufren maltrato.

Por tanto, la especialización tiene que ser doble: tanto en relación a la naturaleza de la violencia de género como por las particularidades de esta violencia por el hecho de que se trata de personas menores de edad.

Esto implica que los profesionales que atienden a las adolescentes como menores de edad tienen que tener necesariamente una formación especializada para comprender la violencia desde una perspectiva de género, mientras que los profesionales que intervienen en casos de violencia de género tienen que tener una formación especializada en infancia.

Adolescentes y jóvenes son un colectivo especialmente vulnerable ante las situaciones de violencia machista, lo cual se señala como objeto de intervención en el Protocolo de intervención con adolescentes que viven o que ejercen relaciones afectivas sexuales abusivas u otras manifestaciones de violencia machista en las situaciones siguientes:

- Relaciones afectivo sexuales abusivas, sean esporádicas o de pareja, en las cuales al menos una de las personas implicadas es adolescente.
- Situaciones de violencia machista motivadas por el hecho de no comportarse conforme a estereotipos de masculinidad y feminidad dominantes. También se incluyen las situaciones de acoso que tienen un origen machista y que son ejercidas contra personas con expresiones de sexo y género no normativas (gays, lesbianas, bisexuales, transexuales, transgéneros e intersexuales).
- Situaciones de violencia machista (acosos, agresiones sexuales u otros) ejercidas por

terceras personas (conocidas o desconocidas) que no ejercen esta violencia hacia la madre, tutora o persona cuidadora del adolescente.

En el marco del Pacto de Estado contra la violencia de género (2018-2020), el Instituto Catalán de las Mujeres (ICD) ha informado que prevé una serie de intervenciones y de programas dirigidos a mejorar la atención y el abordaje de las violencias machistas en las personas jóvenes y adolescentes, como por ejemplo:

- Un servicio en línea y presencial de atención a las violencias machistas en la población joven.
- Incremento de la convocatoria de subvenciones para las entidades, entre las que también hay proyectos dirigidos a gente joven.
- Colaboración del ICD en el Protocolo de seguridad contra las violencias sexuales en entornos de ocio. Este protocolo presenta como novedad el hecho de dotar de contenido y de criterios interpretativos el acoso sexual no penal, es decir, aquel constitutivo de infracción administrativa, porque sea sancionable por la vía administrativa y no quede impune.

Ese trata de una herramienta que puede complementar el resto de protocolos que, tanto en el ámbito público como en el privado, ya existen actualmente en diferentes entidades y municipios de Cataluña en materia de violencia sexual, dado que estos protocolos, con carácter general, se centran en la atención a la persona agredida y no determinan, de manera específica, cuando y como tienen que intervenir los profesionales de la seguridad. Es recomendable que los municipios dispongan del protocolo de violencia machista correspondiente como instrumento marco para la prevención de estas violencias.

Desde el ámbito educativo, la prevención de la violencia de género se tiene que incorporar en el Plan de Acción Tutorial. También destaca como buena práctica que los centros cuenten con alumnado que actúe como referente de igualdad que trabaje para detectar situaciones de posible violencia y que acompañe al alumnado afectado a los

recursos existentes. También dar a conocer y poner en valor mujeres que han tenido un papel clave en la cultura, la política y la ciencia a lo largo de la historia y proponer actividades específicas y/o charlas a favor de la igualdad de género o sobre los mitos del amor romántico en los centros educativos, son ejemplos de actuaciones relacionadas con el tema de la violencia que pueden ser desarrolladas en coordinación con servicios especializados como el SIAD y Juventud.

A través de la educación afectiva sexual en la escuela se tiene que dar un claro mensaje de tolerancia cero y de rechazo hacia cualquier tipo de violencia sexual contra chicas para no normalizar la violencia machista en la adolescencia y la juventud.

En la Moción 64/XII del Parlamento de Cataluña, sobre la protección de los menores en los centros escolares, aprobada en la sesión mantenida el 20 de marzo de 2019, se instó al Gobierno a:

a) Presentarle, dentro de un plazo de tres meses, un plan para combatir las violencias en el ámbito educativo que incluya una evaluación objetiva de la realidad de estas violencias, compartida con entidades del sector y la comunidad educativa.

b) Establecer un espacio permanente de coordinación entre la comunidad educativa e instituciones, entidades y asociaciones que atienden las diferentes tipologías de violencias que afectan a niños y adolescentes y que se pueden manifestar en el ámbito educativo.

c) Revisar, simplificar y unificar criterios de los diferentes protocolos existentes, conjuntamente con las asociaciones y entidades especializadas, para mejorar la respuesta ante posibles situaciones de violencia, en un plazo de tres meses.

d) Crear antes del curso 2020-2021, si a partir de la evaluación a qué hace referencia la letra a se considera conveniente, una estructura territorializada formada por profesionales especializados que dé apoyo a los centros educativos, los docentes y la comunidad educativa de cada territorio en el diseño de planes de prevención, en la formación del profesorado y en la actuación, el seguimiento, la resolución y la reparación de los conflictos producidos por situaciones de violencia.

e) Introducir como contenido curricular en el curso 2020-2021 la educación sexual y afectiva desde la etapa infantil con una perspectiva transversal y con perspectiva de género, para poder abordar la prevención de cualquier tipo de acoso, abuso o violencia machista, y promover la educación sexual desde una visión saludable y placiente.

f) Personarse en cualquier denuncia por violencias sexuales en el ámbito educativo o escolar.

En cuanto a la sensibilización, la tarea tiene que ir acompañada de una serie de acciones de prevención dirigidas a toda la población, pero sobre todo a menores y jóvenes, con el objetivo de facilitar la identificación de los roles de género, de situaciones de relaciones desiguales y del riesgo de sufrir violencia de género.

Respeto de la recopilación de datos que afectan a mujeres menores de edad víctimas de violencia machista, en el Estado español, los datos sobre menores de edad víctimas mortales por violencia de género se empiezan a recoger a partir del año 2013. El número de personas menores de edad víctimas mortales por violencia de género entre enero de 2013 y el 31 de diciembre de 2017 ha sido de 24. En el caso de Cataluña, han sido asesinadas dos chicas, una en el año 2013, de 14 años, en Tárrega, y otra de 17 años, este año 2019, objeto de una actuación de oficio.

De acuerdo con la información recibida por el Instituto Catalán de las Mujeres (ICD), en los casos de violencia machista en el ámbito de la pareja en relaciones entre jóvenes, presentan menos prevalencia de violencia física, y en cambio se producen en mayor medida otras formas de violencia, especialmente violencia psicológica y estrategias de control, las cuales, a criterio del Síndic, hay que combatir con acciones decididas de las administraciones públicas.

El Departamento de Interior ha elaborado la segunda Encuesta de violencia machista de Cataluña (EVMC), presentada en julio de 2018, la cual forma parte de la estadística oficial de Cataluña y es una herramienta de análisis que tiene que permitir mejorar en la intervención y la prevención de este tipo de violencia y crear un sistema de indicadores

que permita hacer un seguimiento continuado de la evolución de esta problemática.

De la información recibida de la Dirección General de la Policía del Departamento de Interior, se desprende que el año 2018 se registraron 918 víctimas menores de edad sobre un total de 12.927 denuncias por violencia machista en el ámbito de la pareja; 1.210 víctimas menores de edad sobre un total de 1.981 denuncias por violencia sexual; 16 víctimas menores de edad sobre un total de 75 denuncias por violencia en el ámbito del odio y la discriminación (Fecha de extracción de los datos: 19 de febrero de 2019).

Ante esta problemática, la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra (PG-ME) hace una importante tarea preventiva basada en la sensibilización y la difusión de información sobre la violencia machista dirigida a toda la ciudadanía y especialmente a los colectivos más vulnerables.

Sobre la necesidad de combatir las violencias sexuales, hace falta señalar que el acoso sexual, los abusos sexuales y las agresiones sexuales contra niñas o chicas son formas de violencia machista.

En fecha 11 de abril de 2019 se publicó en el DOGC la resolución INT/895/2019, de 4 de abril, por la que se aprueba el Protocolo de seguridad contra las violencias sexuales en entornos de ocio, para dar criterios operativos a los profesionales de la seguridad y establecer las pautas de actuación en entornos de ocio frente a estas conductas.

El protocolo coordina todos los actores en seguridad, la PG-ME, las policías locales, las policías portuarias y los profesionales de la seguridad privada, junto con otros actores que tienen incidencia en el ámbito de la seguridad y del ocio (cargos electos, técnicos municipales y otros profesionales que prestan sus servicios en el ámbito del ocio) para que ningún hecho se escape de su conocimiento y se establezca qué es el papel que tiene que tener cada una de estas personas a la hora de prevenir, pero también a la hora de reaccionar, frente a este tipo de violencias.

Este es un protocolo que aplicará a toda Cataluña directamente la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra y, de forma progresiva, los municipios y las policías

locales, y las diferentes entidades privadas y otros entes que vayan formalizando la adhesión.

En el marco de los profesionales de la seguridad, el protocolo también se aplicará al personal de vigilancia de los municipios de Cataluña que se adhieran al protocolo. Les será aplicable en todo aquello que haga referencia a la formación porque el personal de vigilancia municipal esté sensibilizado en esta materia y pueda contribuir a prevenir y reducir las violencias sexuales.

Este protocolo recoge, como objeto principal y como nueva aportación para reducir las violencias sexuales en Cataluña, cual tiene que ser la actuación y la actitud de los profesionales de la seguridad ante una situación de violencia sexual, tanto respecto a la persona agredida o acosada como respecto al presunto autor.

En cuanto a los datos, actualmente no es posible la segregación de datos estadísticos por el sistema de explotación de qué dispone la PG-ME y no se pueden segregar los datos de las víctimas menores de edad de violencia machista, diferenciando si se trata de víctima bajo la condición de pareja/expareja del agresor o bien víctima bajo la condición de hijo o hija de la mujer que sufre violencia machista.

En caso de muerte de la víctima, sí que se distinguen los casos de los niños junto con la madre de aquellos que quedan huérfanos como consecuencia de la violencia ejercida sobre la madre.

El concepto de menor de edad víctima de violencia machista permite diversas acepciones: (1) menores de edad que se encuentran en relación de pareja o expareja y sufren violencia, (2) los menores de edad que son hijos o hijas de mujeres que sufren violencia machista y, por tanto, también son víctimas, y (3) los menores de edad que reciben violencia de su padre en un contexto en que la madre también recibe violencia.

Por poder analizar la prevalencia del fenómeno, y promover actuaciones adecuadas de prevención y atención de estas situaciones, resulta conveniente que la policía pueda explotar los datos que afectan a menores de edad de forma segregada.

Recomendaciones

- Valorar la adopción de medidas para explotar de manera segregada los datos estadísticos públicos relacionados con menores de edad, en función de si (1) se encuentran en relación de pareja o expareja y sufren violencia; (2) si son hijos o hijas de mujeres que sufren violencia machista y, por tanto, también son víctimas, o si (3) reciben violencia de su padre en un contexto en que la madre también recibe violencia.
- Continuar avanzando en la adopción de acciones a implementar en todos los centros escolares de Cataluña para mejorar la prevención, la detección y la atención de situaciones de violencia machista entre adolescentes, y también garantizar la coordinación con los servicios sociales y servicios de infancia especializada.
- Adoptar medidas en el ámbito municipal, de acuerdo con el Protocolo contra las violencias sexuales en entornos de ocio, para ofrecer criterios operativos a los profesionales de la seguridad y establecer las pautas de actuación o coordinación frente a estas conductas

Administraciones afectadas

- Departamento de Interior
- Departamento de Educación
- Ayuntamientos

5. CARENCIAS EN LA DETECCIÓN DE SITUACIONES DE MALTRATO A RECIÉN NACIDOS, EN LA APLICACIÓN DE LOS PROTOCOLOS Y EN LA COORDINACIÓN ENTRE SERVICIOS

La Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño establece la obligación de los Estados de proteger al menor contra todas las formas de violencia física o mental mientras está bajo la guarda de sus padres, madres, tutores legales o de cualquier otra persona que lo tenga a cargo suyo (art. 19).

De acuerdo con este ordenamiento, las medidas protectoras tienen que incluir el establecimiento de programas sociales para dar apoyo al menor y a los que tienen la tutela, y para prevenir, detectar, informar, derivar, investigar, tratar y seguir los casos de maltratos, además de las actuaciones judiciales, en caso de que sean necesarias.

Con carácter más general, la misma Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño también establece la obligación de los poderes públicos de dar apoyo a los progenitores y tutores para que puedan cumplir sus responsabilidades de educar al menor (art. 18), por medio de medidas orientadas a la atención de los menores y al acompañamiento de sus familias.

Es decir, los menores tienen derecho a ser protegidos de cualquier forma de maltrato y a tener cubiertas sus necesidades sociales básicas, a fin de alcanzar su máximo desarrollo posible, y a que los progenitores, especialmente cuando tienen dificultades para satisfacer estas condiciones, reciban el apoyo necesario para asumir adecuadamente las tareas inherentes a la crianza de los menores. Estos recursos de apoyo a la crianza en la infancia, a su vez, son fundamentales para la prevención primaria de posibles maltratos en el seno de la familia.

En esta misma línea, en Cataluña, la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, establece la obligación de los poderes públicos de tomar todas las medidas necesarias para proteger a los menores de cualquier forma de maltrato (art. 81), y también para proporcionar

el acompañamiento necesario a las familias que tienen dificultades para atender las necesidades básicas de los menores (art. 37 y 78).

Esta ley distingue entre las situaciones de riesgo (art. 102), en las cuales el desarrollo y el bienestar de los menores se ven limitados o perjudicados por cualquier circunstancia personal, social o familiar, sin que, para su protección efectiva, haga falta la separación del núcleo familiar, y las situaciones de desamparo (art. 105), en las que se carece de los elementos básicos para el desarrollo integral de la personalidad de los menores y en las cuales, para su protección efectiva, hace falta aplicar una medida que sí implica la separación del núcleo familiar.

Esta diferenciación es relevante, entre otros aspectos, porque establece los servicios que se ocupan de intervenir en estas situaciones. Las situaciones de riesgo son competencia de los entes locales y son los servicios sociales básicos los que tienen que intervenir. Tan sólo cuando la valoración del riesgo sea grave y no se haya conseguido disminuir o controlar con la intervención de los servicios sociales básicos, se produce la intervención de los servicios sociales especializados en infancia y adolescencia.

Ante signos de sospecha de maltrato infantil, y de manera especial de los recién nacidos, la actuación de los profesionales de los diferentes ámbitos se tiene que ceñir de manera rigurosa a los circuitos establecidos en los protocolos.

En este sentido, a lo largo de 2019 el Síndic ha tenido conocimiento de diversas situaciones de maltratos a recién nacidos, en que ha observado déficits en la detección del maltrato, la aplicación de los protocolos y la coordinación entre servicios.

Para garantizar el traspaso de información y la coordinación entre profesionales sanitarios, el Síndic ha alertado sobre la necesidad de introducir los mecanismos necesarios para prevenir la duplicidad de historias clínicas, garantizando la apertura de una única historia clínica, completa, detallada y precisa que recoja las observaciones de los profesionales de salud durante las visitas de los menores, y en especial de los recién nacidos, a todos los servicios de salud (servicios de urgencias, hospitales, CAP, etc.).

Determinadas situaciones familiares requieren un seguimiento próximo para acompañar a la pareja en el cuidado del recién nacido, con los mecanismos previstos para esta finalidad. Los servicios sociales pueden activar medidas para valorar una posible vulnerabilidad del menor en el núcleo familiar, atendiendo a los aspectos socio familiares que se desprenden de las entrevistas con los progenitores o visitas domiciliarias. Es imprescindible la dotación de recursos humanos y económicos a los servicios sociales de atención primaria para atender a las familias en situación de vulnerabilidad social.

Así mismo, se tiene que garantizar una coordinación adecuada entre los servicios de salud y los servicios del ámbito social. Cuando se trata de recién nacidos, el trabajo en red conlleva pautar quien, cuando y como se tiene que hacer el seguimiento de la situación familiar y valorar (por medio de entrevistas y, en su caso, de visitas domiciliarias) si los progenitores garantizan el buen estado del recién nacido.

El nuevo protocolo de actuación de maltratos en la infancia y la adolescencia en el ámbito de la salud, de marzo de 2019, incluye actuaciones de prevención prenatal y en recién nacidos, reclamadas por el Síndic desde el año 2015. Durante estos años, el Síndic ha insistido en la necesidad de elaborar un protocolo de estudio, de intervención y de seguimiento de los recién nacidos (o niños pequeños) en situación de riesgo. Este año, el nuevo protocolo da respuesta a la sugerencia del Síndic.

A criterio del Síndic, el protocolo tiene que ser un instrumento clave que se consulte y se utilice con frecuencia cuando aparezca cualquier signo de sospecha, y en especial en las situaciones que afecten a recién nacidos, por su extrema fragilidad y alta vulnerabilidad.

El protocolo incide en el buen trato al menor en su máxima amplitud por no tener que resolver las consecuencias de una negligencia en la atención. También incluye actuaciones de prevención prenatal y en recién nacidos, y desarrolla características especiales que hay que tener en cuenta en la detección de maltratos en recién nacidos.

Para esto, se reconoce el papel clave de los profesionales de atención primaria y comunitaria en la detección de esta problemática y se les facilita herramientas para ayudar a

diferenciar qué es un maltrato y qué no, reducir el margen de interpretación subjetiva, y favorecer la detección y la notificación de casos.

En este sentido, el nuevo Protocolo de actuación de maltratos en la infancia amplía el alcance a la atención primaria de salud, y promueve la prevención, la detección precoz, la atención integral y la rehabilitación de los menores afectados, incidiendo en las situaciones de riesgo.

Cualquier pequeño traumatismo o hematoma en un recién nacido, especialmente por debajo de los 3-6 meses y si no tienen capacidad de desplazarse, es muy indicativo de haber sufrido maltrato y es obligatorio tenerlo en consideración. Además de las lesiones cutáneas más evidentes, sacudir a los lactantes o recién nacidos puede producir fracturas metafisarias de huesos largos, fracturas costales, hemorragias de las retinas y lesiones del sistema nervioso central. Estas últimas pueden poner en peligro la vida del recién nacido.

También hace falta evitar la victimización secundaria de los menores, evitar las diligencias repetidas y adecuarse a criterios de mínima intervención, celeridad y especialización, y también reducir y no prolongar de manera innecesaria el padecimiento.

Sobre la importancia de la prevención y de la detección precoz del maltrato, el protocolo tiene que servir para mejorar la eficacia en la detección del maltrato infantil, pero también para ayudar las familias a prevenir estas situaciones, incluyendo la detección de posibles maltratos en los centros de salud de atención primaria, y la formación y la sensibilización de los profesionales sanitarios, con un énfasis especial en los de atención primaria.

Por otra parte, prevé crear progresivamente equipos funcionales expertos en abusos sexuales y maltratos graves, distribuidos por el territorio y encargados de hacer el diagnóstico sanitario y el tratamiento inicial y de asesorar a los profesionales de primaria y de los hospitales. Estos equipos se irán integrando a las unidades de atención integrada que irá desplegando la DGAIA.

Así mismo, para facilitar que los profesionales recojan la información de manera más estructurada se han diseñado tres modelos de documentos: la ficha de notificación de la

situación de riesgo o desamparo infantil de los servicios de salud, el informe de atención sanitaria y el comunicado judicial. Estos tres modelos se incorporarán a los sistemas de los diferentes dispositivos sanitarios, que se nutrirán progresivamente de los datos de las mismas historias clínicas de cada nivel asistencial.

La detección de cualquier tipo de maltrato (físico, psicológico o emocional, por negligencia o abandono, abuso sexual, etc.) requiere una actitud proactiva de los agentes implicados, y su valoración final como tal tiene que ser fruto de un estudio global que una la visión sanitaria y la psicosocial.

El protocolo, por ejemplo, apunta indicadores de sospecha -en menores, pero también en padres, madres y tutores- para evaluar si se está frente a un caso de maltrato y establece qué actuaciones (pruebas, exploraciones físicas, entrevistas) y tratamientos se tienen que seguir

en función de la gravedad de los hechos. El protocolo también dedica un apartado específico al maltrato prenatal, que tiene lugar cuando no se ofrece al feto todas las atenciones que le hacen falta.

La guía también recomienda actuaciones para detectar el maltrato en recién nacidos. En este sentido, se entiende que un momento de gran vulnerabilidad son los primeros meses de vida, sobre todo si se trata del primer hijo o hija. Diversos factores pueden generar frustración en los progenitores, un hecho que, sumado al desconocimiento del riesgo que puede suponer sacudir a un recién nacido, puede generar situaciones que pongan en grave riesgo su vida. Por eso, se recomienda realizar una búsqueda activa de signos de fatiga en los progenitores y dar consejo preventivo sobre las sacudidas o zarandeos desde los servicios de neonatología de los hospitales y de forma coordinada con los centros de atención primaria.

Recomendaciones

- Garantizar el conocimiento, la consulta y la aplicabilidad del protocolo frente a casos de sospecha y de certeza de maltrato infantil.
- Garantizar una historia clínica informatizada de atención primaria que permita a los profesionales de atención primaria introducir datos de los menores atendidos con indicadores de riesgo de maltrato, y conectarlas con el Registro Unificado de Maltratos Infantiles de Salud (RUMI Salud), que desde 2009 permite recoger información de casos atendidos en los hospitales de Cataluña con servicio de pediatría, ginecología y obstetricia.
- Fomentar el necesario trabajo multidisciplinario frente a casos de sospecha de maltrato infantil para incorporar el diagnóstico social sanitario (emitido desde una unidad de trabajo social) al diagnóstico pediátrico.
- Intensificar la formación y la sensibilización de los profesionales sanitarios, con un énfasis especial en los de atención primaria, e incluir en los planes de formación que emprenda el Departamento de Salud las especificidades concretas referidas a la prevención y a la detección del maltrato infantil a recién nacidos y niños pequeños, por su extrema vulnerabilidad.
- Garantizar la coordinación entre los servicios sociales y los Equipos de Atención a la Infancia y la Adolescencia (EAIA) y la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia (DGAIA) frente a una sospecha de maltrato infantil.
- Asegurar la aplicación efectiva de los protocolos de maltratos, haciendo difusión entre los profesionales y servicios, haciendo un seguimiento, evaluando la aplicación.
- Establecer, como mínimo, una persona de referencia en todos los centros sanitarios y centros de servicios sociales para la aplicación del protocolo que pueda recibir formación específica y actuar como referente frente a situaciones de sospecha o certeza de maltrato infantil.
- Formar a los profesionales que trabajan con menores (salud, policía, enseñanza, ocio, servicios sociales) en los derechos de los menores, indicadores de riesgo y conocimiento de los protocolos (formación inicial y formación continua permanente).

Recomendaciones

- Desarrollar y aplicar actuaciones preventivas desde los servicios de salud y del ámbito social para mejorar la detección precoz del maltrato infantil.
- Garantizar la comunicación y coordinación inmediata entre los servicios sociales y médicos frente a situaciones en que un menor está o puede estar sufriendo violencia.
- Llevar a cabo campañas de sensibilización dirigidas a la ciudadanía y también a sectores profesionales.
- Promover políticas de apoyo y educación en la crianza.

Administraciones afectadas

- Departamento de Salud
- Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias
- Ayuntamientos

6. CARENCIAS RELACIONADAS CON EL DESCONOCIMIENTO Y LA FALTA DE APLICACIÓN DE LOS PROTOCOLOS DE MALTRATO INFANTIL POR PARTE DE PROFESIONALES QUE TRABAJAN CON LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA

La Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño establece la obligación de los estados de proteger al menor contra todas las formas de violencia física o mental mientras está bajo la guarda de sus padres, madres, tutores legales o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo (art. 19).

De acuerdo con este ordenamiento, las medidas protectoras tienen que incluir el establecimiento de programas sociales para dar apoyo al menor y a los que tengan la tutela, y para prevenir, detectar, informar, derivar, investigar, tratar y seguir los casos de maltratos, además de las actuaciones judiciales, si son necesarias.

Con carácter más general, la misma Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño también establece la obligación de los poderes públicos de dar apoyo a los progenitores y tutores para que puedan cumplir con sus responsabilidades de educar al menor (art. 18), a través de medidas orientadas a la atención de los menores y al acompañamiento de sus familias.

Es decir, los menores tienen derecho a ser protegidos de cualquier forma de maltrato y a tener cubiertas sus necesidades sociales básicas, a fin de alcanzar su máximo desarrollo posible, y a que los progenitores, especialmente cuando tienen dificultades para satisfacer estas condiciones, reciban el apoyo necesario para asumir adecuadamente las tareas inherentes a la crianza de los menores. Estos recursos de apoyo a la crianza durante la infancia, a su vez, son fundamentales para la prevención primaria de posibles maltratos en el seno de la familia.

En esta misma línea, en Cataluña, la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, establece la obligación de los

poderes públicos de tomar todas las medidas necesarias para proteger a los menores de cualquier forma de maltrato (art. 81), y también para proporcionar el acompañamiento necesario a las familias que tengan dificultades para atender las necesidades básicas de los menores (art. 37 y 78).

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 83.1 de la Ley 14/2010, la Administración de la Generalitat tiene que elaborar planes de colaboración que garanticen la ordenación de sus actuaciones en la prevención, la asistencia y la persecución del maltrato en la infancia. Esta colaboración tiene que implicar a las administraciones sanitarias y educativas, a la Administración de Justicia, a las fuerzas y cuerpos de seguridad y a los servicios sociales.

De acuerdo con el artículo 83.2 de la Ley mencionada, para el desarrollo de los planes a qué hace referencia el apartado 1, el departamento competente en infancia y adolescencia tiene que promover el establecimiento de protocolos que aseguren una actuación integral de los diferentes servicios, departamentos o administraciones implicadas en la prevención y la detección de los maltratos en la infancia.

El año 2016, a raíz de los abusos sexuales denunciados en el ámbito de un centro educativo concertado, se aprobaron diversos acuerdos de Gobierno con medidas para combatir el maltrato infantil, dentro de los cuales destacan el Acuerdo GOV/65/2016, de 17 de mayo, por el que se crea la Comisión Interdepartamental para el Impulso de la Protección Efectiva ante los Maltratos a Niños y Adolescentes y se aprueban medidas específicas en esta materia, y también el Acuerdo GOV/79/2016, de 14 de junio, por el que se aprueba el protocolo de actuación, entre los departamentos de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias y de Enseñanza, de prevención, detección, notificación, derivación y coordinación de las situaciones de maltrato infantil y adolescente en el ámbito educativo.

Posteriormente, mediante el Acuerdo GOV/97/2017, de 18 de julio, se aprobó el Protocolo marco de actuaciones contra el maltrato a niños y adolescentes de Cataluña,

que pretende establecer unos criterios básicos, claros y homogéneos para posibilitar un abordaje adecuado del problema de los maltratos en la infancia.

El objetivo de este Protocolo marco es la atención de los menores y adolescentes víctimas de cualquier maltrato mediante una intervención coordinada y eficaz de los departamentos de la Administración de la Generalitat de Cataluña y, en la medida posible, del resto de administraciones e instituciones competentes en la atención de los derechos y las necesidades de los menores y adolescentes, abordando tanto la prevención como la detección, la atención y la recuperación.

En la disposición transitoria del protocolo se indica que todos los protocolos firmados con los diferentes departamentos anteriores a la entrada en vigor de este Protocolo marco se tienen que interpretar de acuerdo a lo que se regula en este último.

Anteriormente a este protocolo destacan el Protocolo marco de actuaciones en casos de abusos sexuales y otros maltratos graves a menores de 2006, impulsado por el Síndic de Greuges; el Protocolo de actuación clínico-asistencial de maltratos agudos en la infancia, de 2008, el Protocolo de actuación de maltratos en la infancia y la adolescencia en el ámbito de la salud, de 2017.

A parte de los protocolos sectoriales, los diferentes territorios han ido definiendo circuitos específicos para la intervención en las situaciones de alto riesgo social infantil, que han tomado normalmente forma de protocolos territoriales de actuación. Estos protocolos, en general, velan por la celeridad en la detección y por una buena coordinación entre los diversos servicios del territorio y se han elaborado a iniciativa de los diversos agentes que intervienen, promovidos bien por los mismos ayuntamientos, bien por los mismos profesionales de los EAIA.

Con todo, a pesar de los adelantos normativos introducidos por la Ley 14/2010, que hacen mención expresa del deber de las administraciones de promover que se forme a los profesionales que están en contacto con menores y adolescentes, y a pesar de las recomendaciones formuladas desde el Protocolo marco liderado por el Síndic de

Greuges el año 2006 y los diferentes protocolos que establecen los circuitos que hace falta seguir frente a casos de sospecha de maltrato infantil, el Síndic continúa detectando déficits en la formación de los profesionales relacionados con el conocimiento de los indicadores de maltrato, y también déficits en la consulta y la aplicación de los circuitos que establecen los protocolos.

En este sentido, a través de quejas y actuaciones de oficio el Síndic, ha continuado teniendo conocimiento de situaciones en que no se han aplicado los protocolos de maltrato infantil o que no se ha actuado de acuerdo con lo que establecen.

Estas quejas han sido presentadas por profesionales que trabajan en contacto con la infancia, tanto en el ámbito del sistema educativo como del ocio, y que, habiendo detectado situaciones de maltrato físico en el ámbito familiar relatadas por los mismos adolescentes, han observado disfunciones que han afectado la protección de estos adolescentes por falta de aplicación de estos protocolos.

Así, se han detectado carencias que afectan a centros educativos, por falta de conocimiento de los protocolos; en el ámbito de la salud, referidos a la atención primaria y también en el ámbito hospitalario, y también en la misma administración protectora.

En el ámbito de salud, a raíz del grave maltrato sufrido por un recién nacido que murió, el Síndic observó déficits relacionados con el conocimiento de los signos de maltrato por parte del personal sanitario, que determinaron una falta de detección del maltrato y la desprotección del recién nacido.

Posteriormente a estos hechos, el Departamento de Salud presentó, en marzo de 2019, la edición actualizada del Protocolo de actuación de maltratos en la infancia y la adolescencia en el ámbito de la salud. Este nuevo protocolo sustituye al anterior, de 2008, y entre otras novedades amplía el alcance a los profesionales de la atención primaria y comunitaria y contiene indicaciones específicas para la detección del maltrato en recién nacidos.

En este sentido, el Síndic continúa observando un cierto recelo o

desconocimiento o falta de concienciación ante las señales y los indicadores que pueden poner de manifiesto situaciones de algún tipo de maltrato infantil, y también falta de coordinación entre los servicios frente a estas situaciones. Tanto el recelo como el desconocimiento o la minimización de las señales tienen consecuencias sobre las dificultades de detección.

Hace falta mejorar la difusión de los protocolos de maltrato infantil entre todos los profesionales que trabajan con menores, especialmente en los ámbitos de la educación y de la salud, y aumentar la concienciación de estos profesionales respecto de la importancia de su actuación

para proteger a los menores y la necesidad de consultar y aplicar los protocolos, no exclusivamente en los casos de maltrato confirmado y congruente. Precisamente, su gran utilidad recae en los casos de sospecha, que son los que generan más dudas. Los profesionales disponen de una herramienta objetiva que pretende alejar una decisión tan compleja de valoraciones subjetivas.

Por eso, el Síndic insiste en la necesidad de ofrecer formación sobre factores e indicadores de alto riesgo social infantil y sobre los circuitos que establecen los protocolos a los profesionales de los servicios de salud, educativos, de ocio, etc.

Recomendaciones

- Asegurar la aplicación efectiva de los protocolos de maltratos, hacer difusión entre los profesionales y los servicios, hacer un seguimiento y evaluar la aplicación.
- Establecer, como mínimo, una persona de referencia para todos los centros sanitarios y centros de servicios sociales para la aplicación del protocolo que pueda recibir formación específica y actuar como referente frente a situaciones de sospecha o certeza de maltrato infantil.
- Incrementar la formación de los profesionales que trabajan con la infancia (salud, policía, enseñanza, ocio, servicios sociales) en los derechos de los niños y los indicadores de riesgo (formación inicial y formación continua permanente).
- Desarrollar y aplicar actuaciones preventivas desde los servicios de salud y del ámbito social para mejorar la detección precoz del maltrato infantil.

Administraciones afectadas

- Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias
- Departamento de Salud
- Departamento de Educación

7. COMISIÓN DEL SÍNDIC PARA LA PREVENCIÓN Y REPARACIÓN DE LOS ABUSOS SEXUALES INFANTILES A LA IGLESIA CATÓLICA

El pasado mes de enero de 2019, el Síndic inició una investigación a raíz de las denuncias hechas públicas sobre posibles abusos sexuales cometidos a personas menores de edad en la Abadía de Montserrat y en otros establecimientos eclesiásticos.

Esta actuación se enmarca dentro del encargo que el Síndic tiene atribuido por el Estatuto de Autonomía de Cataluña de defensa de los derechos de las personas y, específicamente, de la infancia.

Dentro del conjunto de derechos del Síndic, éste tiene el encargo legal de promover de manera principal los que recoge la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño (CDI), que reconoce a la infancia el derecho a ser protegida de cualquier forma de violencia física o mental, incluido el abuso sexual, y establece el deber de los estados de tomar medidas apropiadas para hacer efectiva esta protección (artículo 19.1). La Convención también establece la obligación de los estados de tomar las medidas necesarias para impedir “la inducción y la coacción a un menor para que participe en cualquier actividad sexual ilegal” (artículo 34).

El Comité de los Derechos del Niño, en la Observación general núm.13 (2011), sobre el derecho del menor a no ser objeto de ninguna forma de violencia, ha destacado que el deber de proteger a los menores de la violencia se extiende a las situaciones en que se encuentren bajo la custodia de los padres y madres, pero también de representantes legales o cualquier otra persona que los tenga cargo suyo, y hace mención expresa, entre otros, de las instituciones religiosas y los lugares de culto (punto 34).

Adicionalmente, hay que recordar que la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño fue ratificada en su día por la Santa Sede, y que el Comité sobre los Derechos del Niño ha recordado (Observaciones finales sobre el segundo

informe periódico de la Santa Sede) que con esta ratificación la Santa Sede asumió el compromiso de aplicarla “no sólo dentro del territorio del Estado de la Ciudad del Vaticano, sino también en su condición de poder supremo de la Iglesia católica a todo el mundo, para el particular y las instituciones sujetas a su autoridad” (punto 8).

La protección de la infancia del abuso sexual ha motivado diversas actuaciones de esta institución a lo largo de los años, que han incluido la promoción de protocolos de coordinación entre las administraciones, informes al Parlamento, la tramitación de quejas y la abertura de investigaciones de oficio, que han puesto el foco en el abuso sexual en el ámbito familiar, educativo, de ocio y en centros residenciales.

Debido a esta preocupación, en enero de 2019 el Síndic acordó abrir una actuación de oficio en relación a una denuncia por abuso sexual infantil en el agrupamiento escolta del Monasterio de Montserrat de la que se habían hecho eco los medios de comunicación.

En el marco de esta actuación, el pasado mes de mayo el Síndic de Greuges creó una comisión integrada por expertos provenientes de diferentes disciplinas para dar respuesta a las necesidades de verdad, justicia y reparación, de acuerdo con los estándares internacionales de respecto a los derechos humanos.

La actuación de esta comisión se desarrolla en un doble ámbito: un procedimiento de reparación y un procedimiento de prevención. El procedimiento de reparación tiene como finalidad facilitar a las víctimas de abuso sexual, en caso de que los hechos hayan prescrito, un espacio donde puedan expresar libremente su experiencia y una vía para solicitar una reparación por parte de la Iglesia. Con este objetivo, el Síndic ha puesto a disposición un teléfono gratuito y una dirección de correo electrónico para facilitar el acceso de las víctimas.

Después de escuchar a la persona solicitante, y una vez examinada la documentación aportada, la Comisión hace una valoración de cada caso y, si considera que hay indicios razonables de que los hechos se produjeron, evalúa los efectos físicos, psíquicos,

económicos y morales que estos hechos tuvieron para la víctima.

Una vez llevada a cabo la valoración del caso, la Comisión cita a un representante del obispado o del orden religioso que proceda, para que aporte información sobre el hecho y, atendiendo a la información aportada, pide una expresión de reparación a la víctima.

En este sentido, se entiende como reparación la expresión directa o indirecta a la víctima de un abuso sexual infantil, de un reconocimiento de los hechos y sus efectos y de la responsabilidad institucional por parte de un representante legítimo de la Iglesia católica, acompañada de una compensación económica razonable y proporcionada.

En el ámbito de la prevención, la Comisión ha solicitado a los obispados con sede en Cataluña y a los representantes de las

congregaciones religiosas establecidas en Cataluña que aporten información sobre los procedimientos y las actuaciones internas dirigidas a prevenir, detectar y dar respuesta a los abusos sexuales a menores en la actualidad.

Así mismo, el Síndic ha pedido información a las administraciones con competencias relacionadas con instituciones, recursos y servicios gestionados por la Iglesia católica dirigidos a la infancia.

Después de examinar la información, y también los datos y los elementos resultantes del análisis de los casos individuales, el Síndic presentará al Parlamento un informe con recomendaciones sobre buenas prácticas para mejorar la prevención, la formación, la detección y la respuesta que proceda a los abusos sexuales en el seno de las instituciones religiosas y los poderes públicos.

8. LA PROTECCIÓN Y EL BIENESTAR DE LOS MENORES EN SITUACIONES DE CONFLICTO PARENTAL

A. EMPADRONAMIENTO DE MENORES EN SITUACIONES DE CONFLICTO PARENTAL

Son diversas las quejas en que se manifiesta el desacuerdo con la actuación del ayuntamiento que ha de proceder al empadronamiento del hijo o hija en común por parte del otro progenitor sin acuerdo o conocimiento del primero.

En algunos casos, el padrón es la vía de acceso a beneficios y prestaciones sólo con referencia a uno de los progenitores y no al otro, como por ejemplo en el caso del título de familia numerosa, que, de acuerdo con la interpretación que hace la Dirección General de Familias y la normativa vigente, tan sólo se permite tener a uno solo de los progenitores en caso de separación o divorcio, y el criterio en caso de desacuerdo sobre la titularidad del título es el de convivencia, es decir, será titular del título el progenitor que conste en el certificado del padrón municipal correspondiente, junto con los hijos beneficiarios de dicho título. Igualmente también permite ordenar servicios como por ejemplo la escuela y el servicio de atención sanitaria primaria que corresponde a cada menor y adolescente. Para resolver los conflictos entre progenitores separados o divorciados sobre el empadronamiento de los hijos menores de edad en común, entre otros, y en aplicación de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las entidades locales emite la resolución de 30 de enero de 2015, mediante la cual se aprueban instrucciones técnicas dirigidas a los ayuntamientos sobre la gestión del padrón municipal.

No obstante, a criterio del Síndic, la redacción de esta resolución en cuanto a esta cuestión genera equívocos en la interpretación, especialmente por la aplicación del derecho civil catalán. Estas dificultades en la aplicación de la normativa en situaciones conflictivas, a parte de generar una problemática de tipo técnico y burocrático, sobre todo impactan en el bienestar y en la garantía de los derechos del menor afectado.

Así, se ha planteado el asunto al Defensor del Pueblo porque, a la vez, esta institución homóloga estatal pueda trasladarlo al Consejo del Empadronamiento del Instituto Nacional de Estadística, en tanto que es el organismo competente para poder resolver y modificar las dudas y conflictos planteados por la aplicación de la resolución y que se exponen a continuación. La resolución, concretamente la redacción del artículo 2.2.1, con referencia a la documentación acreditativa de representación de los menores de dieciocho años a efectos del padrón, genera algunas dudas de interpretación, y es por eso que la gestión por parte de los ayuntamientos de estas situaciones es dificultosa.

Así, de acuerdo con la interpretación del Síndic, los supuestos que se describen son:

1. Guarda y custodia exclusiva por parte de uno de los progenitores. En este caso es clara la exigencia de resolución judicial que acredite esta guarda y custodia exclusiva que permitiría a este progenitor realizar el trámite. Para el empadronamiento, no se requeriría la autorización del otro progenitor.

2. Guarda y custodia compartida por ambos progenitores.

En este segundo supuesto se pueden distinguir dos situaciones también:

1. La guarda y custodia está reconocida para ambos progenitores por períodos de tiempos muy equilibrados. En este caso, se exige sentencia judicial que establezca el lugar de empadronamiento de los hijos en común o bien un acuerdo entre progenitores sobre el acto del empadronamiento para proceder a la modificación del padrón.

2. La guarda y custodia no está confiada en exclusividad a uno de los progenitores, pero tampoco no está reconocida a ambos por períodos muy equilibrados. Este supuesto, residual, sería el que comprendería situaciones no reguladas judicialmente o de guarda y custodia compartida, pero cuando en realidad es más habitual la residencia del hijo o hija menor de edad en el domicilio de un solo de los progenitores. En este caso, se prevé la exigencia de la firma de ambos progenitores o la declaración responsable del progenitor que insta la inscripción en el padrón.

La declaración responsable, según se exige, tiene que dar fe de la guarda y custodia que

ejerce el progenitor que insta a la inscripción en el padrón a tener la capacidad legal suficiente y a no estar incurso en algunos de los supuestos de hecho previstos en los artículos 103.1.c) o 158.3.c) del Código Civil (riesgo de sustracción de menores). En caso de estar incurso en algunos de los supuestos previstos en los artículos del Código Civil sobre sustracción de menores, el progenitor que pretende hacer la inscripción o modificación del padrón tiene que aportar copia de la resolución judicial que autorice la inscripción o cambio de domicilio.

No se exige que la declaración responsable y la consiguiente inscripción en el padrón hecha sin el consentimiento de los dos progenitores, en este caso, la inste el progenitor que ejerce la guarda y custodia de manera más habitual ni tampoco se exige que aporte ninguna prueba de su situación con referencia al hijo o hija que pretende empadronar. Así mismo, tampoco no se exige que declare que no se encuentra en un supuesto de custodia compartida muy equilibrada que le imposibilitaría tramitar la inscripción mediante esta declaración jurada.

No se exige acreditar ni la guarda y custodia ni la comunicación al otro progenitor del trámite, tan sólo se tiene que someter al progenitor que promueve este tipo de inscripción a una declaración jurada que puede conllevarle responsabilidades por infundio documental si un juez ha dictaminado una medida cautelar por riesgo de sustracción de menores en su contra o si no dispone de la guarda y custodia con referencia a su hijo o hija y manifiesta el contrario, que son los supuestos que se hacen constar en remisión al Código Civil. En Cataluña, en el marco del derecho civil catalán, el criterio preferente tiende a ser el ejercicio de la guarda conjunta, situación que podría ser asimilable a la guarda y custodia compartida del Código Civil español. Por eso, en Cataluña la posibilidad de que uno solo de los progenitores inste la modificación del padrón mediante declaración jurada sin aportar más documentación, y que declare que tiene la guarda y custodia de su hijo o hija y que se ajusta a la verdad, se puede dar con frecuencia.

Muchos ayuntamientos, en el caso de que no se disponga de resolución judicial o de acuerdo de los dos progenitores, entienden que el empadronamiento por parte de uno solo de los progenitores que insta a la modificación del padrón es válido con su declaración responsable. El ayuntamiento no dispone de ninguna otra vía para verificar si el progenitor que promueve

esta inscripción se encuentra en un régimen de guarda y custodia compartida más o menos equitativa y, de acuerdo con la normativa, tampoco tendría que pedirle ninguna prueba.

El documento de declaración jurada permite al progenitor que tiene la guarda y custodia compartida en tiempos muy equilibrados, y también a aquel que disponga de una guarda y custodia no equilibrada y que no sea el que conviva con el menor de manera más habitual, hacer el trámite de inscripción en el padrón unilateralmente cumpliendo de manera veraz con las exigencias de contenido de la declaración jurada (declarar tener la guarda y custodia y no estar incurso en las causas mencionadas relacionadas con la sustracción de menores).

Por otra parte, el padrón es un registro administrativo que sirve para acreditar la residencia efectiva a todos los efectos administrativos y para ejercer los derechos que confiere la Ley de Bases de Régimen Local a los vecinos, y también los derechos restantes que les atribuyen las leyes (art. 18 LRBRL). Sus datos constituyen la prueba de la residencia y del domicilio habitual.

En este sentido, el progenitor que tiene la guarda y custodia compartida del menor, pero que no reside de manera habitual con su hijo o hija, de acuerdo con la función que el padrón tiene encomendada, no tendría que poder empadronar a su hijo o hija consigo, aunque el sentido literal de la resolución lo permita. Todo esto siempre considerando el interés superior del menor.

Por este motivo, algunos ayuntamientos, de oficio, han querido verificar cual era el empadronamiento habitual de personas menores de dieciocho años, los progenitores de los cuales no han mostrado acuerdo con referencia al domicilio donde tendrían que estar empadronados con el fin de hacer la inscripción y cumplir esta función.

En este sentido, la Instrucción 1/2006 del Ministerio Fiscal, sobre guarda y custodia compartida y empadronamiento de los hijos menores de edad, anterior a la resolución de 30 de enero de 2015 ya mencionada, ya reflejaba una evolución ascendente en cuanto al otorgamiento de guardas y custodias compartidas, y optaba por hacer prevalecer el tiempo de residencia del hijo o hija en común por encima del acuerdo de los padres sobre el empadronamiento, de acuerdo con la función

del padrón de dar fe de la residencia y domicilio habitual de las personas.

Por último, algunos ayuntamientos también plantean dudas en cuanto a la forma de verificar la actualización de las resoluciones judiciales que aportan los progenitores, puesto que puede ser que la resolución que aporta uno de los progenitores para instar la modificación del padrón haya quedado obsoleta por una posterior que haya modificado el régimen de guarda y custodia y que no le permita hacer el trámite.

El Defensor del Pueblo, en respuesta al traslado de estas cuestiones, se ha dirigido al Consejo de Empadronamiento del Instituto Nacional de Estadística, que, a la vez, se ha interesado por la cuestión y ha trabajado el tema en el marco del grupo de trabajo para la revisión de la normativa del padrón, que ha propuesto modificar las instrucciones contenidas en el apartado 2.2.1, sobre representación legal de la resolución de 30 de enero de 2015 en el sentido que se indica.

En concreto, se hace constar que en la modificación de las instrucciones que se están estudiando se propondrá exigir al progenitor que firme la declaración jurada responsable haciendo constar también en el nuevo modelo de declaración que: ambos progenitores tienen la guarda y custodia, que no hay resolución judicial que se pronuncie, justificar la imposibilidad de no disponer de la firma del otro progenitor e indicar que el hijo o hija menor de dieciocho años convive con el progenitor firmante. Tam-

bién se indica que la nueva redacción de la resolución clarificará que si hay una resolución sobre guarda y custodia no se tiene que aportar la declaración responsable y que será el progenitor que tenga atribuida la guarda y custodia más habitualmente el que podrá instar la modificación de la inscripción en el padrón, excepto que la sentencia exija mutuo acuerdo.

Así mismo, se hace constar que también se han propuesto dos modelos de declaración responsable en función de si hay una resolución judicial o no que se pronuncie sobre la guarda y custodia y, si la hay, se exigirá al progenitor que firma que declare que la resolución judicial está en vigor y que no existe una posterior que la modifique. Los ayuntamientos quedarían liberados de responsabilidad en caso de fraude y el progenitor quedaría sujeto a responsabilidades civiles o administrativas por inexactitudes, infundios u omisiones en el contenido de las declaraciones firmadas.

A criterio del Síndic y del Defensor del Pueblo, la aprobación de estas modificaciones propuestas por la Comisión Permanente del Consejo de Empadronamiento, en la reunión del 2 de julio de 2019, respetan los principios de simplicidad, claridad y servicio efectivo a la ciudadanía y responden al principio de eficacia administrativa que tiene que presidir toda actuación de las administraciones públicas, pero principalmente ayudarán a resolver situaciones conflictivas que se suscitan sobre el empadronamiento de menores por parte de uno solo de los progenitores separados o divorciados y se garantizará el interés superior del menor.

Recomendaciones

- Cuando se tenga constancia de la situación de vida separada de los progenitores de los menores, requerir la resolución judicial que establece la guarda.
- Frente a peticiones presentadas por progenitores que no tienen la guarda habitual del menor, dar audiencia de la solicitud de acceso al otro progenitor para que pueda realizar las alegaciones que estime oportunas, con el fin de preservar la confidencialidad y el secreto de la residencia del menor en situaciones sensibles, de acuerdo con su interés superior.
- En caso de que quien promueva el alta o la baja del padrón sea el progenitor que tiene la guarda habitual del niño, recoger su declaración responsable.
- En caso de guarda y custodia compartida, cuando el menor resida por períodos de tiempos similares con ambos progenitores, requerir el consentimiento de ambos o, de lo contrario, restar a la espera de la resolución judicial que decida esta cuestión.

Administraciones afectadas

- ☑ Consejo de Empadronamiento del Instituto Nacional de Estadística
- ☑ Ayuntamientos

B. ATENCIÓN Y APOYO TERAPÉUTICO EN LA GESTIÓN DEL CONFLICTO PARENTAL

Del estudio de múltiples casos que llegan al Síndic se observa que la alta litigiosidad por vía contenciosa entre progenitores incrementa la conflictividad parental, y los principales perjudicados son los menores.

La sentencia judicial que resulte del proceso contencioso regulará las condiciones y el orden de la nueva situación familiar, pero a veces no llega a resolver el conflicto emocional, que puede continuar latente. En procesos de alta conflictividad, una respuesta exclusivamente jurídica no soluciona la complejidad de la situación familiar.

Después de una resolución judicial, el conflicto parental puede volver a rebotar en el sistema judicial con modificaciones de medidas, incumplimientos de sentencia y en general con desacuerdos en la toma de decisiones sobre los menores. Esto puede causarles padecimiento emocional y estrés y haberse de posicionar frente al conflicto tomando partido por uno de los progenitores. Una mala separación entre progenitores tiene un alto coste personal y social para los menores.

La naturaleza personalísima de las relaciones jurídicas en derecho de familia conlleva que la toma de decisiones y la eficacia de ciertas resoluciones judiciales necesiten de la colaboración de servicios externos especializados, atendiendo al carácter interdisciplinario del conflicto de familia y a la dificultad de ejecutarlas en la forma exclusivamente impositiva.

La justicia, entendida como respuesta adecuada a las necesidades de los niños, no se garantiza tan sólo desde el ámbito judicial. La tipología de los aspectos que confluyen en un conflicto familiar en determinados casos evidencia las limitaciones del proceso judicial contencioso como único instrumento de gestión de los conflictos familiares.

De las quejas recibidas por el Síndic se observa que generalmente el conflicto familiar no encuentra una solución de calidad, en el sentido de adecuarse a las necesidades de los menores, si la respuesta tan sólo es jurídica. Así, se evidencia la necesidad de complementar

la respuesta jurídica con una atención o seguimiento terapéutico que ayude a los progenitores a reconducir su relación, en beneficio de los menores que tienen en común.

La eficacia de la terapia familiar para modificar aspectos de la dinámica relacional en conflictos entre progenitores es aceptada y demostrada empíricamente a través de múltiples trabajos de investigación y estudios de investigación.

Hasta la fecha, el trabajo emprendido de gestión de la conflictividad entre progenitores derivados por la autoridad judicial ha sido desarrollado por la Escuela de Terapia Familiar, sin que esté reconocido dentro de la cartera de servicios de salud del hospital, y falta la definición de un modelo o circuito de atención regulada formalmente para estos casos.

El Síndic ha tenido conocimiento de la extensa lista de espera de casos pendientes en el Hospital de la Santa Creu y Sant Pau, que impide o dificulta el inicio de la terapia familiar instada judicialmente.

De la judicialización de una buena parte de los conflictos familiares, se desprende en muchos casos la insuficiencia o inadecuación de la justicia procedimental para ayudar específicamente a los progenitores a no continuar agravando el conflicto y a minimizar los efectos negativos que han producido en los menores.

El Síndic observa que el eje del tratamiento terapéutico de estas familias con el objetivo de reconducir la dinámica de conflictividad instaurada y poder conseguir relacionarse de manera más equilibrada, en interés de los menores, es muy débil.

Falta, pues, poder abordar la conflictividad familiar por medio de un tratamiento especializado intenso y continuado que desemboque en respuestas terapéuticas a las diferentes necesidades que presentan los miembros familiares, en especial los menores.

La derivación judicial a terapia es uno de los recursos de qué se puede valer la autoridad judicial para gestionar el conflicto, en situaciones incluso de violencia familiar. La derivación judicial a terapia se puede articular como una recomendación o como una obligación que impone el juzgado de familia.

A través de quejas que han llegado al Síndic se observan casos de poca motivación de algunos progenitores a acudir a terapia, la cual dificultan u obstaculizan, y los menores acaban siendo los principales perjudicados.

Los poderes públicos tienen que maximizar y unir esfuerzos para introducir en el tratamiento de estas complejas situaciones familiares todos los instrumentos y las herramientas que favorezcan un abordaje eficaz del conflicto y permitan reducir los efectos lesivos en los menores.

La actividad de la autoridad judicial no finaliza con la emisión de sentencias bien fundamentadas que estipulen las medidas que tienen que regir en el funcionamiento familiar, sino que también tiene que velar porque las medidas dictadas se puedan cumplir, incluso cuando hay resistencias por parte de los progenitores.

Algunos progenitores exponen la dificultad que genera la falta de cumplimiento de las

resoluciones judiciales y el desgaste que provoca. A menudo, después de procesos judiciales contenciosos, la relación entre los progenitores se ha deteriorado tanto que la resolución judicial que en principio tendría que poner fin a la controversia no lo consigue.

A veces, el trabajo de orientación y acompañamiento de los asistentes jurídicos que han participado en el proceso contencioso ya ha finalizado, a menos que se inicie otra causa y los progenitores se vuelvan a encontrar inmersos en una dinámica familiar que continúa presentando múltiples dificultades.

Hace falta avanzar hacia un modelo de justicia terapéutica en los asuntos de familia que permita ofrecer desde la instancia judicial respuestas multidisciplinares que se adapten a las circunstancias de cada núcleo familiar para facilitar la aplicación de las medidas que se valoren más convenientes, en interés superior del menor.

Recomendaciones

- Definir entre el Departamento de Salud y el Departamento de Justicia un modelo y circuito formal que regule todos los aspectos que confluyen en el trabajo relacionado con la necesaria gestión terapéutica de la conflictividad familiar, cuando los progenitores son derivados a terapia familiar por la autoridad judicial.
- Empezar las medidas necesarias para posibilitar la atención desde la red pública a progenitores/familias derivadas por la autoridad judicial a terapia familiar, a fin de trabajar aspectos estructurales de la dinámica y relación entre progenitores, en interés superior de los menores.
- Valorar la necesidad o conveniencia de introducir en sede judicial un equipo especializado en abordaje terapéutico de las situaciones de conflictividad entre progenitores que en determinados casos pudiera dar apoyo a la autoridad judicial, trabajando con los progenitores la necesidad de llegar a una dinámica familiar que preserve a los menores.

Administraciones afectadas

- Departamento de Justicia
- Departamento de Salud

C. ESCOLARIZACIÓN DE MENORES HIJOS DE PADRES SEPARADOS: SITUACIONES DE CONFLICTO PARENTAL

Los últimos años el Síndic ha ido recibiendo de forma continuada quejas referidas a la actuación de la Administración educativa en situaciones de desacuerdo entre los progenitores respecto de la escolarización de los menores.

La Ley 25/2010, de 29 de julio, del libro segundo del Código Civil de Cataluña, relativo a la persona y la familia, regula el ejercicio de la potestad parental en caso de vida separada de los progenitores y establece que: "El progenitor que ejerce la potestad parental, a menos que la autoridad judicial disponga otra cosa, necesita el consentimiento expreso o tácito del otro para decidir el tipo de enseñanza de los hijos, para variar el domicilio si esto los aparta de su entorno habitual" (artículo 236 - 11.1).

Según este marco normativo, con carácter general, el cambio de centro docente requiere el consentimiento expreso o tácito del otro progenitor, como también el cambio de domicilio y, en caso de desacuerdo entre los progenitores, la autoridad judicial tiene que atribuir la facultad de decidir a uno de ellos: "En caso de desacuerdo ocasional en el ejercicio de la potestad parental, la autoridad judicial, a instancia de cualesquiera de los progenitores, tiene que atribuir la facultad de decidir a uno de ellos" (artículo 236-13).

En aplicación de estas previsiones, tanto las instrucciones que regulan el procedimiento de admisión como las que regulan la organización y el funcionamiento de los centros docentes establecen como se tendrá que actuar en las situaciones de falta de acuerdo entre las personas que comparten la potestad parental mientras no haya resolución judicial.

En el caso del proceso de preinscripción, la resolución EDU/452/2019, de 21 de febrero, por la que se aprueban las normas de preinscripción y matrícula de alumnos en los centros del Servicio de Educación de Cataluña y otros centros educativos, en las diversas enseñanzas sostenidas con fondos públicos, para el curso 2019-2020, en el

punto 3.12, establece que "[...] si se constata falta de acuerdo entre las personas que comparten la patria potestad del o la menor y mientras no haya una resolución judicial, se dejan sin efecto las solicitudes de preinscripción presentadas y el alumno/a se mantiene en el mismo centro donde está escolarizado. Y si se trata de nueva matrícula o de otras circunstancias que las comisiones de garantías de admisión consideren, las comisiones determinan el centro de escolarización después de escuchar a las personas interesadas".

Según esta resolución, en caso de desacuerdo entre los progenitores, si el alumno ya está escolarizado, hace falta dejar sin efecto la solicitud de cambio de centro hasta que recaiga resolución judicial o conste el acuerdo de los dos progenitores. En caso de que el alumno no esté escolarizado, se prevé que las comisiones de garantías de admisión determinen el centro de escolarización después de escuchar a las personas interesadas.

Los documentos de organización y de gestión de los centros docentes, que aprueba anualmente el Departamento de Educación, también prevén cual tiene que ser la actuación de los centros educativos en las situaciones de desacuerdo entre los progenitores y establecen lo siguiente:

"1.3. Problemas entre los progenitores en relación a los hijos

2. Como cuestiones específicas

[...] Las decisiones de cambio de centro de un alumno corresponden a las personas que tienen la patria potestad. Esta lo ejercen ambos progenitores o uno solo con el consentimiento expreso o tácito del otro y son válidos los actos que haga uno de ellos según el uso social y las circunstancias. En caso de desacuerdo entre progenitores, hace falta cumplir lo que determine el o la juez.

A pesar de estas previsiones, el Síndic ha observado situaciones en que la Administración Educativa no ha tenido en cuenta estas recomendaciones. En este sentido, a través de quejas se ha tenido conocimiento de situaciones en que la Administración Educativa ha admitido cambios de centro promovidos por un

progenitor sin consentimiento del otro, a pesar de haberse denunciado la situación antes del inicio del curso.

En otros casos, se ha detectado que se ha admitido la solicitud y la matrícula en un centro a pesar de existir un pronunciamiento judicial previo que determinaba un centro diferente, y a pesar de haberse tenido conocimiento de esta situación antes del inicio de curso, como también de la decisión judicial previa.

En estos casos, la Administración Educativa ha informado que ha tenido en cuenta el municipio donde estaba empadronado el alumno o uno de los progenitores. Sin embargo, el Síndic recuerda que otorgar el lugar escolar de forma automática de acuerdo al municipio donde uno de los

progenitores haya empadronado al alumno, sin tener en cuenta el desacuerdo entre los progenitores, supone a la práctica avanzarse y condicionar el contenido de la decisión judicial, y vacía de contenido las previsiones del Código Civil de Cataluña, que requiere el acuerdo de los progenitores o una decisión judicial, como también las previsiones de las instrucciones del mismo Departamento de Educación.

En este sentido, hace falta recordar que las orientaciones de la misma administración establecen, como regla general: “No tomar partido ni adoptar ningún posicionamiento en las relaciones privadas entre los padres de los alumnos, referentes a sus derechos y deberes hacia estos. Cumplir siempre las resoluciones y requerimientos judiciales escritos sobre las relaciones mencionadas”.

Recomendaciones

- Velar por el cumplimiento de las orientaciones que facilita el mismo Departamento de Educación en situaciones de desacuerdo entre los progenitores respecto a la escolarización de los menores, especialmente en lo referente al cumplimiento obligado de las decisiones judiciales, y en situaciones de falta de decisión judicial previa, velar por el mantenimiento en la escuela de origen en caso de desacuerdo hasta que recaiga resolución.
- Revisar el contenido de la resolución que regula el procedimiento de admisión a los centros docentes, en concreto el apartado referente a la falta de acuerdo entre las personas que comparten la patria potestad y la asignación de plaza por parte de las comisiones de garantías de admisión, con el objetivo de evitar interpretaciones contrarias al Código Civil de Cataluña y al documento de organización y de funcionamiento de los centros docentes en cuanto a la obligatoriedad de cumplimiento de las decisiones judiciales relativas a la escolarización del alumnado, siempre que haya plazas vacantes.

Administraciones afectadas

- ☑ Departamento de Educación
- ☑ Consorcio de Educación de Barcelona

III. ENTORNO FAMILIAR Y MODALIDADES ALTERNATIVAS DE CUIDADO

9. LA COOPERACIÓN Y LA COORDINACIÓN ENTRE LOS PROFESIONALES DE TODOS LOS ÁMBITOS DE ATENCIÓN A LA INFANCIA: LAS MESAS DE INFANCIA

El artículo 26.1.c de la Ley 14/2010, sobre los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia (LDOIA), establece que las mesas territoriales de infancia son órganos que se constituyen para coordinar, impulsar, y promover las políticas de infancia.

Las mesas de infancia son de ámbito comarcal o municipal. La población a quien están enfocadas es toda la infancia y la adolescencia. Participan servicios, entidades de infancia y familias. La función principal es realizar el diagnóstico, la planificación y la evaluación de políticas de infancia, y para formalizarse hace falta ser un órgano colegiado - LDOIA art. 26).

El Decreto 250/2013, de 12 de noviembre, de la Mesa Nacional y las mesas territoriales y locales de infancia, establece quien forma parte y cuales son los objetivos, y el Decreto 200/2013, de 23 de julio, de los consejos de participación territorial y nacional de los niños y adolescentes en Cataluña, establece el funcionamiento general de estos consejos.

En cuanto a las redes de infancia, el ámbito es municipal. La población a quien están enfocadas es especialmente la infancia y la adolescencia en riesgo. Participan servicios y algunas entidades. La función principal es la coordinación profesional entre diferentes ámbitos, y tan sólo se puede formalizar a iniciativa de profesionales.

Las mesas locales son herramientas muy útiles para el diagnóstico, la implementación, el seguimiento y la coordinación de los proyectos y protocolos a los territorios. El trabajo en red parte del reconocimiento de que, para promover el bienestar infantil, hace falta la cooperación y la coordinación entre los profesionales de todos los ámbitos de atención a la infancia. Determinadas situaciones de riesgo o maltrato hacia los

menores ponen de manifiesto la necesidad de potenciar y garantizar el buen trabajo en red para abordar y dar una respuesta integral y eficaz a sus necesidades en los diferentes territorios.

La planificación de esta coordinación resulta imprescindible para evitar duplicidades y/o contradicciones en las intervenciones de los profesionales, y también para la rentabilización del tiempo y la satisfacción de las personas atendidas. Las mesas tienen que ser un referente al territorio para todo aquello que tiene que ver con la infancia, la adolescencia y las familias. Por este motivo, el Síndic ha iniciado una actuación de oficio en relación a este asunto.

Paralelamente, el pasado 26 de septiembre de 2019, tuvo lugar la jornada “Todos a una por el bienestar de los menores”, que organizó la Universidad de Barcelona (Instituto de Formación continua) y en el marco de la cual tuvo lugar la presentación del informe “Las mesas y las redes locales de la infancia y adolescencia en Cataluña”. Este informe presenta los resultados del estudio piloto efectuado a partir de una muestra formada por 34 redes y mesas comarcales y municipales, que representan aproximadamente la mitad de la población de Cataluña.

Entre otras conclusiones, este estudio confirma la valoración positiva de las mesas y redes como espacios para reflexionar y crear de forma conjunta, promover la cultura del trabajo en red y de la infancia y la adolescencia, la implicación y participación activas y la coordinación regular.

Sin embargo, este estudio también alerta del riesgo de generar nuevas estructuras y poner el énfasis únicamente en aspectos organizativos, y destaca la necesidad de que las mesas lleguen a ser instrumentos que permitan innovar y experimentar entorno a nuevas estrategias de intervención.

Otras conclusiones hacen referencia, entre otras, a la escasa o nula comunicación entre las mesas territoriales y las mesas locales, y en especial a la necesidad de que los menores

tengan una participación más grande, dado que las estructuras de participación de los menores creadas en la mayoría de los territorios no están vinculadas a mesas y redes como un actor más.

Por último, cabe destacar las propuestas que contiene el informe, que son las siguientes:

- Mejorar la transparencia informativa respecto de las mesas nacionales, territoriales y locales.
- Reforzar el liderazgo de las políticas de infancia para que estas estructuras tengan continuidad, e introducir la perspectiva de la infancia y la adolescencia en el debate y la implicación de las diferentes administraciones.
- Dar cumplimiento a las previsiones del Decreto 250/2013, especialmente en cuanto a las funciones que tienen atribuidas la Mesa Nacional (la última memoria publicada es de 2016), las mesas territoriales (la mayoría se han reunido una vez, cuando se crearon en 2015).
- Favorecer el trabajo de prevención y la intervención comunitaria.
- Cambiar la cultura de trabajo de los implicados para avanzar hacia un modelo cooperativo, también de las organizaciones.
- Facilitar el intercambio de experiencias sobre el trabajo en red con apoyo público.
- Promover un diagnóstico participado de la situación de las necesidades de los menores y las familias del territorio y la planificación conjunta, especialmente en el caso de los municipios pequeños y medios, que no tienen la suficiente capacidad para hacer búsqueda, elaborar programas, planificar y evaluar.
- Promover el apoyo de la Mesa Nacional y mesas territoriales a las mesas locales para establecer canales de comunicación y recibir apoyo.
- Crear mesas locales pendientes para disponer de un mapa de todas las mesas locales y evitar duplicidades.
- Incrementar la participación de menores y familias, que tendrían que ser considerados actores principales.

Recomendaciones

- Liderar el apoyo a las diferentes mesas (nacional, territoriales y locales) y coordinar los diferentes equipos, servicios y agentes implicados del territorio para potenciar el trabajo en red, en especial en los ámbitos de la educación, la salud, la seguridad, el trabajo, la juventud y las mujeres, que afectan a la infancia y a la adolescencia del territorio, y mejorar los programas de participación, prevención, promoción, detección y protección de la infancia y la adolescencia.
- Programar el despliegue de las mesas locales.
- Supervisar que se garantiza la coordinación entre los diferentes niveles de las mesas (nacionales, territoriales y locales), y la coordinación y comunicación entre mesas y redes.
- Elaborar un programa de coordinación de las diversas administraciones e instituciones en la promoción social de la infancia y la adolescencia, y de la detección y la intervención frente situaciones de riesgo o desamparo.
- Desplegar de acuerdo con las directrices de la Mesa Nacional de la Infancia de Cataluña, los ejes del Plan de atención integral a la infancia y la adolescencia y la coordinación de la planificación local o comarcal de los recursos preventivos, en colaboración con los entes locales.
- Valorar las conclusiones del informe Las mesas y redes locales de infancia y adolescencia en Cataluña y la aplicación de las propuestas que contiene.

Administraciones afectadas

- ☑ Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias
- ☑ Ayuntamientos

10. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR EL DAÑO GRAVE SUFRIDO POR UN MENOR TUTELADO POR LA ADMINISTRACIÓN

Son diversas las situaciones que se plantean a la institución cuando un menor que ha sido tutelado por la Administración porque se encuentra en una situación de desamparo ha sufrido algún tipo de daño físico o moral grave mientras está bajo su tutela.

No todas las situaciones en que se ha infligido un daño físico o moral a un menor mientras está tutelado pueden ser atribuidas a la responsabilidad de la Administración protectora en los términos que exige la regulación de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Aún así, hay que explorar en qué casos las lesiones producidas al menor son atribuibles al funcionamiento anormal de la administración tutora en los términos que requiere la legislación vigente para considerar que se trata de un supuesto de responsabilidad patrimonial de la Administración que dé lugar a la reparación del daño causada vía indemnización.

La responsabilidad patrimonial de la Administración, regulada en la Ley 39/2015, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, y la Ley 40/2015, de régimen jurídico del sector público, está prevista en el artículo 106.2 de la Constitución española, y exige que el funcionamiento de los servicios públicos produzca un daño atribuible por razón de causalidad a la Administración que tendrá que ser indemnizado.

En casos en que las lesiones causadas al menor revistan una gravedad especial (agresiones sexuales, maltrato psicológico), y en que la imputación del daño sea más claramente atribuible a la Administración, cuando esta ejerce la tutela, y especialmente cuando los hechos se han producido dentro el mismo centro residencial donde ha sido ingresado el adolescente tutelado, el Síndic ha considerado que concurren los elementos de responsabilidad patrimonial de la Administración.

La asunción de la responsabilidad patrimonial y el reconocimiento de una indemnización por el daño causado es una vía más para compensar al menor afectado, pero también sirve para avanzar en la efectividad de los derechos y para hacer que la Administración tome conciencia de la atribución jurídica de los daños causados a todos los menores de quienes directamente asume la tutela.

Esta línea de trabajo y de consolidación de derechos también se podría hacer extensiva a otros daños y lesiones a menores no tan evidentes, de tipo físico y psicológico, y también a daños producidos en otros momentos de la intervención de la Administración, como por ejemplo en situaciones de riesgo detectado y en que no se haya intervenido adecuadamente, en situaciones de huida de centros residenciales, o por negligencia o mal funcionamiento de la Administración en el ejercicio de su función de protección.

La obligación de protección y ayuda de la Administración hacia un menor privado temporalmente o permanente de su entorno familiar está establecida en el artículo 20 de la Convención de las Naciones Unidas sobre derechos del menor, e implica un deber especial de protección y cuidado, y de velar por su bienestar y por el desarrollo integral de la personalidad cuando este menor esté bajo su tutela.

Así mismo, los artículos 18 y 19 también establecen obligaciones de la Administración como responsable de ayudar a los progenitores en el desempeño de sus obligaciones primeras de educar y asegurar las condiciones para el desarrollo de los menores que tienen a cargo, y también de tomar todas las medidas para proteger al menor contra toda forma de violencia, lesión, abuso, abandono, trato negligente, maltrato, explotación, mientras está bajo la tutela de sus padres, madres, tutores legales o de cualquier persona que tenga la tutela.

Ciertamente, los grados de responsabilidad de la Administración respecto de los daños sufridos por un menor varían dependiendo de si el incumplimiento tiene que ver con el deber de asistir a los progenitores o tutores en el ejercicio de sus obligaciones (artículo 18), si se trata del incumplimiento del deber

de detectar e intervenir en una situación de riesgo de desprotección o violencia hacia un menor (artículo 19), o si se produce en el desarrollo de la tarea de protección y cuidado cuando este menor está bajo su tutela (artículo 20).

Dentro de este último supuesto, el grado de atribución de la responsabilidad de la Administración varía si el menor está huido en el momento que se produce el daño, si los hechos sucedieron dentro de un centro residencial dependiente de la Administración o incluso si los daños son infligidos por la persona responsable directa de la atención y cuidado de este menor en el centro que tiene el encargo.

En estos últimos supuestos, más allá de la culpa in vigilando, se tiene que considerar la culpa in eligendo, puesto que es la Administración la que ha optado por la determinada medida de protección que ha considerado más adecuada, y ha encargado el servicio a una entidad, que a la vez tiene que supervisar y controlar con el nivel de celo exigible que permita garantizar el correcto cumplimiento de las obligaciones que tiene encomendadas.

Así mismo, habría que valorar los casos en que la lesión o daño más evidente que presenta el menor no se debe a un elemento externo, sino que es el mismo menor que, debido a un problema de salud mental que sufre y no ha sido adecuadamente tratado, se acaba autolesionando (autolisis, suicidio).

Igualmente, incluso en los casos en que el menor sea autor directo de agresiones físicas o psíquicas a otros menores, adolescentes o adultos, se tendría que valorar la atribución de la responsabilidad a la administración tutora, por falta de detección o intervención adecuada en esta situación, de manera asimilable a lo que ocurre en la regulación de la responsabilidad penal de menores de edad. La Ley orgánica reguladora de responsabilidad penal de menores atribuye la responsabilidad civil derivada de la responsabilidad penal a menores de dieciocho años, solidariamente a los padres, tutores, acogedores y guardadores legales o de hecho del menor

infractor, puesto que se entiende que incumplen las funciones de protección.

En un caso que fue objeto de intervención por el Síndic, se abrió un expediente sancionador contra la entidad que tenía encargado el servicio de atención residencial de menores bajo la tutela de la Administración, y se declararon probados maltratos físicos y psicológicos a algunos de los adolescentes ingresados en el centro residencial.

Se imponen diversas sanciones a la persona responsable de la entidad y la gestión del centro y a la persona responsable de salud por las infracciones graves y muy graves constatadas, por “haber causado maltratos psicológicos a menores residentes en el CRAE, debido a determinados conductas arbitrarios poco congruentes y discriminatorias”, “maltratos psicológicos a menores ingresados” y “diversas negligencias de carácter médico que han puesto en grave riesgo a los menores acogidos en el centro”, tipificadas como infracciones muy graves porque de ellas se derivan “perjuicios para los derechos de los menores afectados de reparación difícil o imposible”.

En el mismo expediente sancionador se hacen constar nombres y apellidos de adolescentes tuteladas ingresadas en el centro víctimas de estas actuaciones. Así, el daño causado a estas personas, que en el momento de los hechos estaban bajo la tutela de la DGAIA para protegerlas de una situación de desamparo que se determinó que sufrían, se consideró que podía ser jurídicamente atribuible a la misma DGAIA, así como también la indemnización por el daño causado. Cabe mencionar que una de las adolescentes afectadas actualmente está pendiente de un proceso de incapacitación debido a problemas graves de salud mental.

Hace falta tomar en consideración que, en caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo de un año para presentar la solicitud o para incoar de oficio un expediente de responsabilidad patrimonial se empezará a computar desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas.

Recomendación

■ Valorar la incoación de expedientes de responsabilidad patrimonial de la Administración en los casos en que se han producido daños o lesiones de tipo físico o psíquico que puedan ser atribuibles al funcionamiento anormal de la Administración en su obligación de atención y cuidado de los menores en situaciones de abandono, negligencia, maltrato o abuso, y en especial cuando esta Administración tiene atribuida la tutela del menor.

Administración afectada

Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias

11. CARENCIAS EN EL ACCESO DE LOS ADOLESCENTES MIGRANTES A RECURSOS DE TRANSICIÓN A LA VIDA ADULTA

De acuerdo con el artículo 43 de la Ley de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia (LDOIA), sobre el apoyo a la integración social de los menores migrantes, las administraciones públicas tienen que fomentar, mediante servicios y programas de acogida, la integración social de los menores migrantes.

La Administración de la Generalitat, mediante el departamento competente en materia de protección de la infancia, tiene que prestar el servicio de primera acogida con referencia a los menores migrantes sin referentes familiares.

Los menores migrantes que están en Cataluña tienen los derechos que les reconoce la Convención sobre los Derechos del Niño y las leyes de protección a la infancia y, especialmente, tienen derecho a ser escuchados y a recibir información de manera comprensible sobre cualquier actuación que los afecte.

La Convención de los Derechos del Niño establece en el artículo 12 el derecho de los menores a ser escuchados en cualquier procedimiento administrativo o judicial que los afecte. Este derecho no se garantiza solamente pidiendo formalmente la opinión del menor, aunque sea por medio de un representante, sino que tiene como requisito previo el reconocimiento de otros derechos como por ejemplo tener información sobre las opciones posibles existentes en una determinada situación y las consecuencias que se deriven (Manual de preparación de informes sobre derechos humanos de Naciones Unidas de 1998).

Mediante el informe extraordinario sobre la situación de los menores migrantes en Cataluña, presentado en el Parlamento de Cataluña el año 2018, el Síndic formuló diversas recomendaciones relativas al modelo de atención socioeducativa en la infancia o a los procedimientos de tutela y derecho a la escucha y a la defensa.

Con todo, menores migrantes malviven en las calles cuando, después de haber sido acogidos en el sistema de protección, han sido

desinternados al cumplir dieciocho años, sin la vinculación a un recurso de transición a la vida adulta.

La dificultad de estas trayectorias, las condiciones de vida en la calle, la corta edad de estos jóvenes, algunos de los cuales sufren consecuencias de salud mental, y también otras consecuencias de degradación personal, hacen necesario repensar el sistema.

Urge crear circuitos en coordinación con los ayuntamientos de los diferentes municipios para la inmediata vinculación a recursos de acompañamiento y transición a la vida adulta, una vez cumplen la mayoría de edad, evitar que sean arrojados a vivir sin hogar a los dieciocho años, y promover la tramitación de su documentación, y también itinerarios formativos u ocupacionales de los 18 a los 21-23 años.

De 2018 a 2019, el número de jóvenes migrantes que han llegado solos a Cataluña se ha reducido debido al cierre de fronteras en Marruecos. En 2018 llegaron 3.697 jóvenes migrantes sin referentes familiares en Cataluña, más del doble que en 2017 (1.435). Este año, han llegado 1.787 hasta septiembre, un 33% menos.

Cataluña destina actualmente 2.106 plazas en 254 recursos para acoger jóvenes migrantes. La mayoría están en los 82 centros de primera acogida o de emergencia, a pesar de que también hay 842 plazas en pisos asistidos.

Pero en determinadas zonas han aparecido resistencias vecinales ante el anuncio de apertura de un nuevo recurso de atención de jóvenes migrantes. El miedo a la inseguridad, la dificultad o el recelo a aceptar la diversidad cultural y ciertas actitudes xenófobas han llevado a algunos vecinos a protagonizar movilizaciones de oposición.

Los poderes públicos tienen que garantizar el principio de igualdad y eliminar cualquier discriminación a menores por razón de raza, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, posición económica, condiciones físicas, psíquicas o sensoriales, estado de salud, nacimiento, orientación sexual o cualquier otra condición personal o de sus progenitores o representantes legales (art 9.1 LDOIA).

A banda, los poderes públicos tienen que identificar de una manera activa a los menores que, individualmente o en grupo, requieren la adopción de medidas protectoras especiales para reducir o eliminar factores de discriminación (art 9.2 LDOIA).

Las acciones destinadas a promover la integración de la infancia migrante a los municipios son capitales para dar una respuesta integral a sus necesidades, y también para evitar o reducir el riesgo de hostilidades y actitudes de discriminación en relación con este colectivo en los diferentes territorios.

Todo esto obliga a desplegar de manera urgente una estrategia de integración de estos adolescentes y jóvenes migrantes a los diferentes municipios de Cataluña, por medio de programas de formación que ayuden a vehicular itinerarios individuales de transición hacia su autonomía.

Algunos consistorios pueden exponer que no disponen de la oferta educativa, social y de tiempo libre para favorecer la integración de jóvenes migrantes que se encuentran en dispositivos de emergencia a su territorio, aduciendo que sin un trabajo previo de previsión de los recursos necesarios para que estos jóvenes se puedan formar y llenar su día a día con actividades constructivas es un reto de una enorme complejidad.

La coordinación entre la DGAIA y los consistorios de los diferentes municipios tiene que ser estrecha y llena colaboración, con información compartida con la máxima transparencia y distribución de funciones.

La Generalitat de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona han establecido diversos espacios de colaboración institucional creados extraordinariamente para abordar la situación de estos adolescentes y para garantizar la protección.

Desde el mes de noviembre de 2018 el Ayuntamiento de Barcelona trabaja conjuntamente con la DGAIA y el Consorcio de Servicios Sociales de Barcelona en un dispositivo de intervención con los adolescentes en situación de calle que, por diversos motivos, rechazan el acceso al sistema de protección (menores de edad refractarios). Mediante el trabajo del Servicio Municipal de Detección e Intervención (SDI) se quiere establecer un

vínculo con estos jóvenes con el objetivo de conseguir que acepten el acceso o el reingreso a los centros de protección. Con este fin, el Ayuntamiento ha hecho diferentes propuestas de intervención a la DGAIA con este colectivo, con el objetivo de facilitar la vinculación con los menores y atender las necesidades básicas. Entre las acciones en marcha fruto de este trabajo conjunto destacan:

- Reuniones periódicas para valorar los dispositivos en marcha, compartir informaciones sobre la situación y poner sobre la mesa posibles medidas para mejorar el abordaje.
- Compartir entre la DGAIA y Ayuntamiento una lista de casos de menores de edad que, por diversos motivos, rechazan el ingreso y el reingreso al Sistema de Protección a la Infancia y la Adolescencia, a fin de trabajar caso por caso y estudiar la mejor manera de vincular a los menores al sistema.
- Equipo sanitario de enfermería y psicología de Dar Chabab, que ofrece apoyo al SDI haciendo atención en la calle. También se está trabajando para ofrecer un servicio de psiquiatría cuando se considere necesario, con capacidad para emitir informes vinculantes para recomendar el ingreso en centros especializados.
- Protocolo con la Agencia de Salud Pública de Barcelona, para tramitar el código sanitario de todos los menores de edad y jóvenes, tanto los ingresados en centros de protección como los que se encuentran en situación de calle, y la asignación de centros de salud, también para llevar a cabo pruebas para la vigilancia epidemiológica.
- Durante el mes de agosto, por medio de la entidad social Superación, y en el marco del plan de choque activado por el distrito de Ciutat Vella, se organiza un casal piloto destinado preferentemente a adolescentes menores de edad, a pesar de que no se excluye la participación de jóvenes mayores de edad, con el objetivo de trabajar el vínculo mediante la actividad deportiva, y conseguir que accedan al sistema de protección de manera voluntaria. Se estudia la manera de hacer un seguimiento social de los participantes mayores de edad una vez esta acción haya finalizado.

A A parte del dispositivo conjunto, el Servicio de Gestión de Conflictos de Ámbito Social en

el Espacio Urbano (SGC), del Ayuntamiento de Barcelona, desarrolla un trabajo comunitario delante situaciones que pueden incidir negativamente en la convivencia en la ciudad. Hace un trabajo comunitario específico a los entornos de los nuevos centros de emergencia de primera acogida que abre la DGAIA, y hace un trabajo de comunicación e información con el tejido social de los barrios (tejido vecinal y comercial, etc.), con el objetivo de trabajar la percepción de inseguridad y los discursos de criminalización del colectivo. También tiene el encargo de hacer un diagnóstico sobre diferentes espacios de la ciudad donde se producen dinámicas de hurtos y conductos disruptivos por parte de jóvenes sin referentes.

La atención especial a la cual tienen derecho los niños que no pueden vivir con su familia va más allá de la provisión del recurso donde vivir hasta los dieciocho años, y debe alcanzar el cuidado, la atención y la cobertura de sus necesidades, y la obligación de establecer mecanismos para su desarrollo integral más allá de los dieciocho años, de manera que puedan alcanzar progresivamente la autonomía y la plena integración social.

El Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias ha anunciado la modificación del modelo de acogida de emergencia desplegada el año 2018 en hoteles, albergues y casas de colonias, a favor de pisos más pequeños, donde se puedan desarrollar proyectos de integración social y ofrecer a los jóvenes una atención personalizada.

Sobre los procesos de documentación, desde el año 2013, el Síndic insiste en la necesidad de revisar a fondo todos los procedimientos de documentación/nacionalización que estén en tramitación o pendientes para detectar las situaciones que, en interés superior de los menores, requieran actuaciones urgentes por parte de la DGAIA, en coordinación con la Administración del Estado (Subdelegación del Gobierno), atendiendo a (1) el tiempo que hace que son tutelados, (2) previendo el tiempo que los queda para dejar el sistema de protección, y (3) valorando a su situación familiar: sin referentes familiares en

Cataluña o con referentes familiares en Cataluña.

En cuanto a la atención a los menores que duermen en la calle, el Síndic pide que los equipos técnicos pertinentes lleven a cabo los planes individualizados de atención a cada uno de los menores y que se activen las medidas inmediatas que mejor respondan al interés superior de cada uno, tanto en el ámbito de la vinculación y protección en centros, el acogimiento en familias extensas que puedan tener o en familias ajenas que se puedan formar, o por medio de la atención en pisos asistidos si son mayores de edad, y también en el ámbito de los itinerarios formativos y de la tramitación de su documentación.

Los menores migrantes solos son, antes que nada, niños/as, y tienen derecho a disfrutar del mismo nivel de protección que cualquier menor, de acuerdo con el principio de igualdad y no discriminación recogida en el artículo 2 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

El artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño prevé el principio del interés superior del menor, como consideración primordial en todas las actas que los afecten llevados a cabo por las autoridades públicas.

Los menores migrantes no tienen que ser etiquetados como conjunto. Cada menor presenta una trayectoria y unas necesidades particulares que tienen que abordar y atender las administraciones públicas competentes.

Por el pleno respecto a los principios y los derechos recogidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, el Síndic insta a las administraciones públicas a extremar los esfuerzos de coordinación y actuación inter administrativa para llevar a cabo una evaluación precisa de la situación individual de cada menor y las condiciones de vulnerabilidad particular que presente, de manera que en cada caso se busque el recurso que sea más adecuado para la cobertura de sus necesidades.

La atención, la acogida y la tutela de los adolescentes migrantes es competencia de la Generalitat de Cataluña. Es esta

administración la que determina la apertura de los centros incluidos en el Sistema de Protección a la Infancia y la Adolescencia, y que está en disposición de hacer la relación de centros ubicados en Barcelona e informar sobre la ubicación, tipología y dotación de plazas para adolescentes no acompañados.

También es la administración competente para hacer el análisis de las carencias y deficiencias del sistema de protección, y para valorar los posibles refuerzos en cuanto al número de personal educador y trabajador social y en cuanto a las medidas de seguridad desplegadas en los centros.

Recomendaciones

- Extremar medidas de coordinación y actuación inter administrativa entre la DGAIA y el Ayuntamiento de Barcelona, para la detección de menores migrantes en situación de calle y el abordaje de sus necesidades desde la evaluación individual de cada situación.
- Llevar a cabo acciones destinadas a asumir un compromiso unánime para hacer frente a cualquier brote de xenofobia en Cataluña.
- Tomar medidas urgentes, en coordinación con los ayuntamientos de los diferentes municipios y otras administraciones, para proveer recursos de oferta educativa, social y de ocio, y también para garantizar la vinculación inmediata a recursos de transición a la vida adulta de los jóvenes migrantes que alcanzan la mayoría de edad.
- Revisar y tomar medidas para agilizar los procesos de documentación de los chicos migrantes a punto de alcanzar la mayoría de edad.

Administraciones afectadas

- ☑ Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias
- ☑ Ayuntamientos

12. ATENCIÓN Y EDUCACIÓN AFECTIVA SEXUAL DE MENORES EN CENTROS DE PROTECCIÓN

El artículo 44 de la Ley 14/2010, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, recopila el derecho a la prevención y la promoción de la salud, en particular, sobre la fisiología de la reproducción, la salud sexual y reproductiva, el riesgo para la salud que conlleva el embarazo a edades muy tempranas, la prevención de las ITS y del VIH, y también la promoción de una sexualidad responsable.

La Ley 11/2014, para garantizar los derechos de lesbianas, gays, bisexuales, transgéneros e intersexuales y para erradicar la homofobia, la bifobia y la transfobia, remarca en el artículo 12 que se tiene que garantizar la coeducación, y también la incorporación de la diversidad sexual y de género en los libros de texto, proyectos de centro y acciones tutoriales.

Por su parte, la Ley 17/2015, de igualdad efectiva entre hombres y mujeres, establece que se tiene que ofrecer formación en coeducación, incluidas la educación sexual y contra la violencia machista, y se tiene que implementar una educación afectiva y sexual que favorezca la construcción de una sexualidad positiva, saludable, que respete la diversidad y que evite todo tipo de prejuicios por razón de orientación sexual y afectiva.

Por último, la Ley orgánica 2/2010, de salud sexual y reproductiva o de la interrupción voluntaria del embarazo, encomienda a los poderes públicos garantizar la información y educación afectiva sexual y reproductiva a los contenidos formales del sistema educativo. En este sentido, la Convención sobre los Derechos del Niño recopila el derecho de los menores a su integridad y dignidad, y a la protección delante cualquier forma de violencia, abuso y explotación.

Entre los derechos sexuales y reproductivos, reconocidos como parte indisoluble de los derechos humanos (Carta de derechos sexuales y reproductivos 1995), se reconoce al derecho a estar informado sobre la sexualidad desde un punto de vista biológico, psíquico y social, entendiendo la sexualidad como “una forma de comunicación humana que permite

sentir y expresar bienestar, placer y afectividad, y reconociendo la posibilidad de tener relaciones sexuales placenteras y seguras, libres de coerción, discriminación y violencia”, como define la OMS.

De la Guía de buenas prácticas para centros del Sistema de Protección a la Infancia y a la Adolescencia, en cuanto al ámbito de la salud sexual y reproductiva, como uno de los indicadores de bienestar infantil, se señala que hace falta conocer el porcentaje de adolescentes de entre 15 y 18 años que utilizaron preservativo en la última relación sexual.

En cuanto a los procesos estratégicos de atención y educación integral y continuada al menor en los centros de protección, la guía mencionada destaca la importancia de fomentar programas específicos de formación afectiva sexual.

Se tiene que trabajar para la prevención de protagonizar o sufrir comportamientos sexuales abusivos o relaciones abusivas de pareja con formación afectiva sexual. Los menores atendidos en el sistema de protección tienen que recibir formación afectivo sexual, y el trabajo tutorial tiene que cubrir, al menos, los contenidos siguientes: información sobre los motivos que justifican el ingreso en un centro del sistema de protección; trabajo con las emociones vinculadas a la separación familiar; vínculo afectivo y educativo; relaciones positivas con los demás y con el entorno; objetivos establecidos en el PEI; estrategias y actividades establecidas en el PEI; autoestima; desarrollo de la identidad personal; competencia social; resolución de problemas; toma de decisiones; habilidades para gestionar el estrés; autoorganización; actitudes y valores; sexualidad y preparación para el futuro.

La educación para la salud es clave para al desarrollo integral de los menores, y resulta necesario trabajar cuestiones como por ejemplo la educación afectivo sexual, la alimentación, etc., y se tienen que hacer las derivaciones a los servicios que se consideren necesarios si se observan cambios en la menstruación, aumento de peso considerable en pocos meses, cambios bruscos de comportamiento y actitudes, entre otros.

En el caso de la educación para la salud sexual, hace falta prestar el acompañamiento requerido según las necesidades del menor detectadas, de forma coordinada con los profesionales del servicio de Atención a la Salud Sexual y Reproductiva (ASSIR) correspondiente.

Como señales de alarma en la pubertad y la adolescencia, entre otros, destacan las conductas sexuales inadecuadas. Para facilitar que los profesionales de los centros sepan llevar a cabo con seguridad las actuaciones básicas en materia de salud que puedan requerir los menores, se recomienda que mantengan actualizada la formación en educación afectiva sexual.

En los centros de protección se tiene que mejorar el abordaje del ámbito psicosexual y se tiene que promover la formación de los adolescentes en sexualidad, haciendo un trabajo individualizado sobre sexualidad en las tutorías.

Los derechos sexuales y reproductivos de los menores tutelados se tienen que promover desde un acompañamiento educativo para darlos las herramientas y los recursos que les sirvan para tomar conciencia de la importancia del autocuidado para disfrutar de una sexualidad responsable, sana, plena y positiva en las diferentes etapas vitales.

El Programa marco para los centros residenciales de la DGAIA (2005) hace referencia a la promoción de la sexualidad, la intimidad y la confidencialidad, la prevención de riesgos, la expresión emocional, la autonomía progresiva, el autocuidado, la educación y la salud sexual, y la autoestima y apoderamiento.

La vulneración de los derechos sexuales y reproductivos supone una vulneración de los derechos humanos. Adoptar un enfoque de los derechos sexuales y reproductivos significa que estos derechos no sólo garantizan el acceso a la atención en salud sexual y reproductiva, sino que también garantizan la autonomía de las personas, sin ninguna discriminación, para tomar sus propias decisiones en todo lo que

corresponda a su sexualidad, incluida la reproducción, por lo que se requiere una educación y una información veraz, oportuna, científica y sin prejuicios.

La sexualidad se tiene que abordar como una dimensión fundamental de promoción, prevención y atención, no como un problema que tienen que gestionar los centros de protección. La sexualidad engloba las emociones, el placer, el cuerpo, las relaciones, etc.

Desgraciadamente, a veces se producen situaciones en los centros de protección en que, debido a inercias o falta de formación, se pueden acabar vulnerando derechos de los menores relacionados con su sexualidad. Una intervención integral educativa tiene que poder valorar el abordaje y las actuaciones adecuadas en el ámbito afectivo sexual, de acuerdo con las necesidades individuales de cada menor en el sistema de protección.

Los adolescentes que residen en centros de protección presentan una mayor vulnerabilidad en la vivencia de su sexualidad y, por tanto, están expuestos de manera más importante a riesgos derivados como el embarazo no deseado, las ITS o las relaciones de poder y de violencia machista.

En los centros de protección se pueden detectar situaciones de violencia, relaciones desequilibradas de poder y violencias sexuales en diferentes grados, desde el chantaje afectivo y el control hasta las relaciones sexuales no consentidas. Los equipos educativos necesitan herramientas para poder abordar estas cuestiones y espacios de supervisión de casos.

Las direcciones y los equipos educativos de los centros necesitan un acompañamiento y una formación específica que les ofrezca herramientas de trabajo concreto respecto a la salud afectivo sexual para poder acompañar a los menores en todo momento sobre cualquier duda, consulta o incidente relacionado con su sexualidad, con el objetivo de crear relaciones de confianza y preparar de la mejor manera posible el desinternamiento.

Recomendaciones

- Garantizar la incorporación de la educación sexual con perspectiva feminista en los proyectos educativos individuales de los menores (PEI) y en los proyectos educativos de todos los centros (PEC). Esta educación tiene que incorporar, entre otros, el autocuidado, el autoconocimiento, la diversidad familiar, los roles sociales, la soberanía corporal, el deseo, el consentimiento y la identificación de conductos de violencia. También tiene que incorporar las diferentes formas de relaciones afectivas sexuales y las diferentes identidades y expresiones de género posibles, superando el binarismo de género y combatiendo los discursos de odio y de discriminación.
- Disponer en los equipos educativos de los centros de un acompañamiento especializado en este ámbito o de espacios de supervisión de casos.
- Implicar a todos los agentes que forman parte del entorno educativo y familiares de los menores tutelados (profesionales que trabajan en su atención más directa, familia de acogida, familia biológica, etc., en el proceso de educación afectivo sexual.
- Mejorar la formación de las personas profesionales de todos los niveles de la red social y educativa para fomentar la incorporación de la perspectiva de los derechos sexuales y reproductivos en los entornos laborales relacionados y erradicar las vulneraciones de derechos.
- Consolidar, en colaboración con el Departamento de Salud, servicios de salud integral y salud sexual y reproductiva específicos y especializados para la población más joven, teniendo presente sus características y con profesionales multidisciplinares especializados en la atención a los menores.
- Garantizar que el modelo de atención atienda no sólo la salud reproductiva, sino también la salud sexual desde un enfoque integral.
- Garantizar la información sobre todos los métodos anticonceptivos, con las indicaciones y las contraindicaciones de cada método para prevenir embarazos no deseados.
- Garantizar la escucha adecuada de las adolescentes sobre el embarazo, ofrecer toda la información precisa sobre esta cuestión, e instar los circuitos específicos y los recursos necesarios en cada caso.
- Garantizar una atención adecuada a cualquier menor en un centro, familia extensa o ajena, en relación a la atención administrativa, médica o cualquier acompañamiento, atendiendo a todas las diversidades de género, orientación sexual, etnia, origen, edad, capacidades, etc.
- Generar sensibilización, formación y atención sobre las ITS desde un abordaje de derechos que avance hacia un discurso del autocuidado y la promoción de la salud, superando el discurso del miedo en la prevención de riesgos, y atendiendo a la diversidad afectivo sexual y de género que existe, y también a las diversidades étnicas, culturales, funcionales, etc., para dar una atención libre de prejuicios sobre la identidad de género, la orientación sexual, el origen, la etnia, la edad, las capacidades, etc.
- Garantizar formaciones para profesionales en materia de género para evitar las discriminaciones basadas en el binarismo a qué se tienen que enfrentar los adolescentes trans e intersexuales, y contar con el asesoramiento de entidades especializadas en estos casos.
- Asistir integralmente a las víctimas de violencias sexuales, con la reparación y el tratamiento terapéutico necesario para abordar las violencias vividas.
- Establecer mecanismos para prevenir, identificar y actuar ante las situaciones de violencias sexuales del colectivo con diversidad funcional.
- Unificar los planes de actuación ante las violencias sexuales en los diferentes ámbitos (pareja, familiar, comunitario e institucional).

Recomendaciones

- Incrementar la información y la concienciación a los menores tutelados y profesionales del sistema protector sobre las diferentes formas de violencias sexuales, a fin de prevenirlas o actuar de la mejor manera para abordarlas, y adoptar medidas directas para proteger a todos los menores, sobre todo a las niñas, de las violencias sexuales.
- Establecer una red de servicios, formación de profesionales y estructuras de atención y actuación en situaciones de violencias sexuales en la infancia.
- Establecer protocolos de atención, protección, prevención y detección de violencias sexuales en menores dentro del Sistema de Protección a la Infancia y la Adolescencia.

Administración afectada

- Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias

13. LA VALORACIÓN DE LA IDONEIDAD DE LAS PERSONAS QUE ACOGEN A MENORES EXTRANJEROS QUE SE DESPLAZAN TEMPORALMENTE A CATALUÑA

Anualmente se desplazan a Cataluña grupos de menores extranjeros en el marco de programas específicos por medio de los que las familias de Cataluña los acogen temporalmente, de manera altruista, para disfrutar de un período de vacaciones fuera de su país o por motivos de salud o de escolarización.

El Síndic recibió una queja relativa al procedimiento que se sigue para seleccionar a estas familias en el caso de menores provenientes del Sahara. En la queja se exponía que la entidad que gestiona estos acogimientos no hace una evaluación psicológica que valore la idoneidad para acoger, y exponía el caso de un familiar suyo, que, con un perfil pedófilo, había sido autorizado para acoger, a pesar de que finalmente se detuvo el proceso.

Los requisitos y las condiciones mínimas que recoge la normativa para la tramitación de una estancia temporal los marca la Ley de Extranjería y, en concreto, el Reglamento que la despliega, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, artículos 187 y 188.

Esta normativa requiere la autorización expresa de quien ejerza la patria potestad o tutela, y también el informe favorable de la Subdelegación del Gobierno. Así mismo, con carácter previo a este informe, la entidad o la persona que promueva el programa tiene que presentar un informe emitido por el órgano autonómico competente en materia de protección de la infancia sobre el programa.

El informe se tiene que referir al cumplimiento, por parte del programa, de los requisitos y las autorizaciones exigibles en España, proporcionados para la finalidad de la estancia y su duración, tanto en materia sanitaria como de protección jurídica del menor en relación a la finalidad expuesta y de esta duración, a fin de garantizar la ausencia de riesgo de desprotección del menor. Así mismo, se tiene que verificar la

existencia de compromiso escrito de facilitar el retorno al país de origen de los menores.

El Síndic se dirigió al Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias para conocer qué elementos se toman en consideración para emitir el informe preceptivo de la entidad competente en materia de protección a la infancia, la Dirección General de Atención y la Adolescencia (DGAIA), para seleccionar las familias que acogen temporalmente a menores dentro de estos programas.

En el caso de la infancia saharauí, se informa que, atendiendo al gran volumen de menores que llegan todos los años y el poco margen de tiempo de qué se dispone para hacer un análisis sobre esta ausencia de riesgo de desprotección, las comprobaciones que la DGAIA hace son las siguientes:

- Análisis del programa y de toda la documentación aportada por la entidad, o por otras personas físicas o jurídicas, y comprobación del cumplimiento de los requisitos básicos.
- Comprobación de la inexistencia de antecedentes al Síni@ en las familias receptoras.
- Comprobación de la existencia de antecedentes sexuales (y penales, si procede) de las familias receptoras.
- Datos de la persona o personas que se tienen que hacer cargo del menor, y de las personas que convivan en el domicilio. Si procede, y surgen dudas a efectos de la valoración, se piden datos adicionales (certificados médicos, antecedentes por violencia de género, etc.). Esto último tiene que ser voluntario.
- Comunicación a los servicios sociales de atención primaria del territorio correspondiente a las familias receptoras de la llegada y la estancia de estos menores.
- Entrevistas con la entidad previas a la emisión del informe, si es necesario.
- En el caso de las estancias por motivos de vacaciones, la edad mínima de los niños es de ocho años (si vienen como hermanos se pueden aceptar a partir de los seis años). Por tanto, se revisan las edades.

■ Si la familia que se tendría que hacer cargo del menor presenta indicadores de riesgo de desprotección se informa a la Subdelegación por escrito.

También se informa que, una vez que estos menores se encuentran en el territorio, se pueden aplicar mecanismos de supervisión y control para protegerlos frente a cualquier situación de desprotección que se pueda producir durante la estancia y que, a posteriori, se solicita a la entidad un retorno de la estancia (memoria final), que puede servir de base para la valoración de las futuras solicitudes de estancia temporal (sobre todo para las familias que repiten la experiencia), y se procura que se recoja por escrito la opinión del menor sobre su estancia.

En este sentido, se añade que, dado que el desplazamiento temporal es entendido como un “acuerdo entre las partes”, y no como una medida de protección, el informe de la DGAIA no se plantea como una valoración de idoneidad, dado que no se trata de los supuestos de acogimiento familiar de la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia. Se asume la ausencia de conocimiento previo por parte de los servicios sociales del territorio como un indicador de inexistencia de factores de riesgo o desprotección (a priori), y se deja la posibilidad de una valoración más exhaustiva para los casos en que aparezcan indicios.

Según la información que facilita la misma DGAIA, las entidades que promueven y financian los desplazamientos (en el caso planteado en la queja la Asociación Sahara-Cataluña) son las encargadas de seleccionar a las familias, sin que la DGAIA intervenga en este proceso ni tenga conocimiento sobre los requisitos o los procedimientos internos que se siguen para hacer la selección ni la formación de las personas que hacen esta selección.

En este sentido, se confirma que los poderes públicos o entidades bajo supervisión suya no llevan a cabo un estudio de idoneidad de las personas o familias que reciben a los menores, y que la selección es llevada a cabo por las entidades promotoras, que no se encuentran bajo la dependencia de la

DGAIA ni forman parte del sistema de protección de la infancia.

La Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y la normativa que la despliega reconocen al derecho del menor a que su interés sea la consideración primordial en las decisiones que lo afectan, y atribuye a los estados el deber de garantizar su bienestar, en especial en las situaciones que el menor se encuentre en un recurso alternativo a su familia, que tiene que ser objeto de una especial atención y supervisión de los poderes públicos.

Las estancias de los menores extranjeros en Cataluña en el marco de los programas de desplazamiento temporal que se desarrollan al amparo del Reglamento de Extranjería tienen un contenido que resulta asimilable a las figuras del acogimiento y de guarda protectora que regula la Ley 14/2010, del 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia (LDOIA). En el caso del acogimiento familiar, la LDOIA atribuye a las personas que reciben a un menor en acogimiento el ejercicio de la guarda y la obligación “de velar por esta persona, tenerla en su compañía, alimentarla, educarla y procurarle una formación integral”.

Estas obligaciones coinciden con el contenido de las funciones que ejercen las personas o familias que se hacen cargo de menores en situación de desplazamiento temporal, las cuales asumen la guarda temporal y las funciones que le son inherentes. Así mismo, en todas las modalidades de acogimiento que regula la LDOIA se prevé una selección previa de las familias, de las que se tendrá que valorar la aptitud desde el punto de vista del interés de los menores. En este sentido, la LDOIA prevé en el artículo 129.3 que “los criterios de selección de la persona o la familia de acogimiento se tienen que establecer por reglamento y tienen que tener en cuenta la edad, la aptitud educadora, la situación familiar y otras circunstancias en interés del menor”.

Por otra parte, las Directrices de las Naciones Unidas sobre modalidades alternativas de cuidado de los niños hacen referencia expresa a esta forma de acogimiento y prevén que se trata de un tipo de medida

que entra dentro de su ámbito de aplicación como recurso alternativo a la familia.

En este sentido, el apartado VIII de las directrices mencionadas se dedica de manera específica al “acogimiento alternativo de menores fuera de su país de residencia habitual” y establece que sus normas resultan aplicables a “todas las entidades públicas y privadas y a todas las personas que intervienen en la organización de lo acogida de un menor en un país diferente a su residencia habitual, ya sea por un tratamiento médico, acogida transitoria, atención temporal o cualquier otro motivo”.

Así mismo, destaca el hecho de que las Directrices de las Naciones Unidas establecen dos tipos de obligaciones específicas. Por un lado, atribuyen a los estados el deber de establecer normas específicas que regulen este tipo de acogimiento; y, por otro, que esta regulación haga referencia, en particular (137):

- A los criterios de selección de los cuidadores en el país de acogida;
- la calidad del acogimiento y su seguimiento;
- la supervisión y el control de funcionamiento de estos sistemas.

La situación actual de los desplazamientos de menores extranjeros y la normativa que los regula, por el hecho de no establecer

unos criterios y un procedimiento específico para seleccionar a las familias y evaluar la aptitud, contraviene las Directrices de las Naciones Unidas sobre modalidades alternativas de cuidado dirigidas a los estados, para garantizar los derechos de los menores que encuentran en un recurso alternativo a la familia y el deber de los poderes públicos de adoptar las medidas necesarias para asegurar el máximo bienestar y el cumplimiento de sus derechos.

Constituir el acogimiento temporal de menores con personas o familias que no han sido objeto de un proceso de evaluación y selección previa puede situar a estos menores en una situación de riesgo para su integridad. Los poderes públicos tienen que asegurar que las personas acogedoras tienen las aptitudes necesarias para asegurar el bienestar de los menores y el cumplimiento de sus derechos.

La exigencia de certificación de antecedentes penales y la determinación de falta de antecedentes en las bases de datos del sistema de protección a la infancia (Sini@) de las personas o familias que reciben niños/as en desplazamientos temporales de menores extranjeros por sí mismas no son suficientes para asegurar el bienestar de los menores en sentido amplio, puesto que no garantizan su capacidad o idoneidad para hacerse cargo de los menores por un período que puede llegar a los 90 días, de asegurar el respeto de sus derechos y de protegerlos de cualquier daño.

Recomendaciones

- Regular los desplazamientos temporales de menores extranjeros en Cataluña, de acuerdo con las recomendaciones efectuadas por las Naciones Unidas por medio de las Directrices sobre modalidades alternativas de cuidado de los niños, en los aspectos referidos a la garantía y la protección de los derechos de los menores.
- Incorporar, dentro de esta regulación, la valoración de la idoneidad de las personas o familias que se ofrezcan para acoger menores y, en concreto, el procedimiento para llevarlo a cabo, los criterios que hace falta tener en cuenta y la composición del equipo técnico encargado de efectuarlo.
- Incorporar esta evaluación como uno de los elementos integrantes del informe preceptivo que establece el Reglamento de Extranjería en los artículos 187 y 188, mientras no se apruebe una regulación del desplazamiento temporal de los menores extranjeros.

Administraciones afectadas

- ☑ Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias

14. EL DERECHO DE LOS MENORES A MANTENER RELACIÓN CON SUS ANTIGUOS ACOGEDORES DE URGENCIA Y DIAGNÓSTICO

Tal como se ha indicado en el epígrafe anterior de este informe, los menores separados de sus progenitores tienen derecho a mantener relación, excepto si esto va contra su interés. La Ley 14/2010 (LDOIA) recoge este derecho y prevé que la declaración de desamparo no tiene que impedir la relación del menor con sus familiares, a menos que el interés superior del menor haga aconsejable la limitación o la exclusión. Este derecho se reconoce a todos los menores dentro del sistema de protección, tanto si se encuentran acogidos en un recurso residencial como si se encuentran en situación de acogimiento familiar, excepto en el caso del acogimiento preadoptivo.

El Síndic ha tenido conocimiento de la situación específica de menores que han sido acogidos con la medida del acogimiento de urgencia y diagnóstico y que, una vez se ha dejado sin efecto, no disponen de visitas formalizadas con estos acogedores una vez se constituye una medida definitiva con otra familia.

El acogimiento de urgencia y de diagnóstico tiene como finalidad asegurar al menor un recurso alternativo a la familia mientras se lleva a término el estudio de su situación personal y familiar, y evitar así el ingreso en centro durante este período. La duración prevista de este acogimiento es de seis meses, según establece la LDOIA pero el Síndic ha tenido conocimiento de situaciones de alargamiento de la medida protectora de acogimiento de urgencia y diagnóstica bastante más allá de este plazo.

Esta situación se ha podido observar con motivo de la tramitación de quejas individuales de familias acogedoras que exponían la preocupación por el efecto que pueda tener en los menores el alargamiento de la medida y el posterior cambio de familia, y era confirmada por información facilitada por la misma administración, de la que se derivaba que dos de cada tres acogimientos iniciados y finalizados durante los años 2015-2017 no cumplían el plazo de seis meses y que uno de cada cuatro de estos acogimientos superaba el año de duración.

Las personas que se dirigieron al Síndic exponían la preocupación por el efecto que tuviera en los menores el cese de la medida, después de haberse alargado mucho más allá de los seis meses, en algunos casos años, puesto que los tenían como adultos de referencia, y también por el hecho de que no se adoptaran medidas para asegurar que en el futuro los menores no pudieran mantener relación.

Asimismo, tanto el marco normativo (Ley 14/2010 y las Directrices de las Naciones Unidas sobre modalidades alternativas de cuidado) como también los expertos destacan la preferencia del acogimiento familiar respecto del institucional (excepto las situaciones en que el ingreso en el centro resulte el recurso apropiado para el menor) y la necesidad de evitar el ingreso en centros de los menores más pequeños.

Las recomendaciones de las Naciones Unidas para la protección de los menores que están privados del medio familiar y, en general, los expertos en la materia de protección a la infancia, han destacado la importancia que los menores puedan mantener los vínculos adecuados que tengan establecidos.

La Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño establece que el menor que esté separado de sus padres tiene derecho a mantener relaciones personales y contacto directo de manera regular, salvo que esto sea contrario a su interés (artículo 9). El Comité de los Derechos del Niño ha señalado que esto se aplica a cualquier persona que tenga la custodia, los tutores legales o habituales, los padres adoptivos y también a las personas con quien el menor tenga una relación personal estrecha.

La Administración tendría que velar porque el derecho de los menores a mantener los vínculos que tienen establecidos con las personas que se han hecho cargo sea real y efectivo y, en este sentido, que puedan mantener la relación con sus acogedores de urgencia y de diagnóstico cuando finalice la medida.

Ciertamente, el mantenimiento de esta relación y el establecimiento de visitas o contactos requieren un trabajo con las familias que han acogido a los menores y también con el nuevo núcleo familiar de referencia. Sin embargo, si se considera que mantener esta relación resulta beneficioso para el menor,

especialmente en los casos en que el acogimiento de urgencia ha tenido una larga duración, la Administración tendría que velar porque esto sea posible, en tanto que es un elemento que tiene que contribuir al bienestar psicológico del menor.

La posibilidad de mantener la relación entre los menores, la familia de origen y los menores adoptados está prevista por el Código Civil de Cataluña, aprobado por la Ley 25/2010, de 29 de julio, del libro segundo del Código Civil de Cataluña, relativo a la persona y la familia, que establece que la autoridad judicial, excepcionalmente, a propuesta de la entidad pública competente o del Ministerio Fiscal, puede disponer que se mantengan las relaciones personales del menor adoptado con la familia de origen si hay vínculos afectivos la rotura de los que sea gravemente perjudicial para el interés del menor.

Una previsión similar también se incorporó en la modificación de la regulación de la adopción llevada a cabo por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y la adolescencia, según la cual “cuando el interés del menor así lo aconseje, por razón de su situación familiar, edad o cualquier otra circunstancia significativa valorada por la entidad pública, se puede acordar el mantenimiento de alguna forma de relación o contacto a través de visitas o comunicaciones entre el menor, los miembros de la familia de origen que se considere y la adoptiva (artículo 178.4 del Código Civil)”. También se prevé que “en estos casos, el juzgado, al constituir la

adopción, puede acordar el mantenimiento de esta relación y determinar la periodicidad, la duración y las condiciones, a propuesta de la entidad pública o del Ministerio Fiscal y con el consentimiento de la familia adoptiva y del adoptado si tiene la madurez suficiente y siempre que tenga más de doce años”.

Así mismo, se prevé que, si es necesario “esta relación se tiene que llevar a cabo con la intermediación de la entidad pública o entidades acreditadas con cuyo objeto” y se establece, por último, que “en la declaración de idoneidad se tiene que hacer constar si las personas que se ofrecen a la adopción aceptarían adoptar un menor que quisiera mantener la relación con la familia de origen”.

La posibilidad de que el menor mantenga relación con los antiguos acogedores tendría que ser valorada en los procesos de finalización de la medida de acogimiento de urgencia y diagnóstico, como también en otros cambios de situación que afecten a los menores en el sistema de protección.

Con carácter general, y especialmente en las situaciones en que se ha producido un alargamiento del acogimiento de urgencia, la Administración tendría que trabajar con los acogedores y futuros adoptantes para que en la medida que sea posible y al menor le resulte beneficioso, pueda mantener la relación con aquellas personas que hayan sido, temporalmente, su familia de referencia. Sin embargo, esta cuestión se tendría que trabajar de manera previa, también en la valoración de la idoneidad de las familias adoptantes.

Recomendaciones

- Trabajar con las nuevas familias que acojan o adopten menores que han sido acogidos con medida de acogimiento de urgencia y diagnóstico, especialmente en los casos en que se haya producido un alargamiento de la medida, porque, en todos los casos y siempre que convenga al interés del menor, este pueda mantener el vínculo con las personas con quien ha convivido y lo han acogido, por medio del establecimiento de un acuerdo de relación o de visitas.
- Trabajar esta cuestión en los procesos de estudio y de valoración de las familias acogedoras y adoptantes, e incorporar este elemento dentro de la declaración de idoneidad, para que se pueda tener en cuenta en el momento de asignar una nueva familia para el menor.
- Incorporar las solicitudes de esta previsión, siempre que convenga al interés del menor, en las propuestas de adopción que se formulen frente el órgano judicial.

Administración afectada

- ☑ Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias

IV. DISCAPACIDAD, SALUD BÁSICA, BIENESTAR

a) Derecho de los menores con discapacidad

15. EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR EN LA EFECTIVIDAD DE LAS PRESTACIONES POR CUIDADOS EN EL ENTORNO FAMILIAR

Son varias las quejas que ha recibido la institución en las que se plantea una disconformidad con el retraso con el que se hacen efectivas las prestaciones por cuidados en el entorno familiar reconocidas a favor de un menor dependiente.

La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, supuso un gran avance en el reconocimiento de estas situaciones, hasta el momento sostenidas principalmente por el núcleo familiar y principalmente por mujeres cuidadoras. La puesta en marcha de la Ley también generó algunos problemas de gestión y puso de manifiesto desequilibrios interterritoriales, así como críticas por el retraso en su efectividad.

En el contexto de crisis económica, el Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, aprueba un conjunto de modificaciones de la Ley.

En estas modificaciones se remarca el carácter residual de la prestación económica vinculada a los cuidados en el entorno familiar y la priorización de la prestación de servicio, que ya se había establecido en el modelo de sistema de dependencia configurada en la Ley; se modifica la clasificación por grados y niveles de dependencia hasta el momento vigente, y se dispone un calendario de efectividad del derecho a las prestaciones de dependencia incluidas en la Ley en función del grado reconocido.

Además, se determina que el derecho al acceso a las prestaciones derivadas del reconocimiento de la situación de dependencia se genera desde la fecha de resolución del reconocimiento de las prestaciones o, en su caso, a partir de los seis meses desde la presentación de la solicitud sin haberse

dictado y notificado resolución expresa de reconocimiento de la prestación, excepto cuando se trate de prestaciones por cuidados en el entorno familiar, que quedan sujetas a un plazo suspensivo máximo de dos años a contar desde las fechas indicadas (desde el reconocimiento de la prestación o desde los seis meses a partir de la solicitud).

La referida norma plantea un posible plazo máximo de suspensión del pago de la prestación, que puede verse reducido o inaplicado, dado que también se reconoce que la Administración puede interrumpir el plazo y empezar a pagar esta prestación en cualquier momento. Considerando que se trata de una medida discrecional, desde el año 2013 el Síndic ha solicitado que, con el fin de garantizar los derechos vinculados a la situación de dependencia, no se aplique esta suspensión con carácter general.

Esta situación, sin embargo, también afecta a las prestaciones por cuidados en el entorno familiar reconocidas a favor de menores, un colectivo tributario cuya protección está reforzada en nuestro ordenamiento jurídico, y en que el reconocimiento de prestaciones por cuidados en el entorno familiar en el momento de establecimiento del PIA aún es más habitual que en el resto del colectivo de personas dependientes, atendiendo al derecho del menor a convivir con sus progenitores en el domicilio familiar con los apoyos y los servicios que sean necesarios.

De hecho, nuestro ordenamiento ha optado por garantizar el cuidado de los menores dependientes por parte de uno de los progenitores en el entorno familiar, con lo cual hay que entender que, en este supuesto, se ha valorado como la mejor prestación posible, dentro del Sistema Catalán de Autonomía y Atención a la Dependencia (SCAAD), en interés superior del menor.

Adicionalmente, tal y como el Síndic ha expuesto reiteradamente, hay que tener presente que en el caso concreto de los menores el retraso en el pago de la prestación económica por cuidados en el entorno familiar, cuando ha sido reconocida, es

contrario a su interés superior y puede vulnerar sus derechos.

De hecho, cuando el beneficiario de las ayudas del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia es un menor, la falta de efectividad de las prestaciones reconocidas para atender las necesidades derivadas de la situación de dependencia afecta directamente sus condiciones de crianza, en la medida en que la prestación resulta una herramienta imprescindible para asegurar el cuidado y la atención especial y adecuada a su situación de dependencia dentro de un período vital especialmente sensible para su desarrollo integral y el ejercicio de los otros derechos que tiene reconocidos.

En este sentido, cabe recordar que, según establece el artículo 23 de la Convención las Naciones Unidas sobre los derechos del niño, hay que garantizar a los menores con discapacidad la posibilidad de disfrutar de una vida plena y en condiciones que aseguren su dignidad, les permitan llegar a valerse por ellos mismos y faciliten su participación activa en la comunidad (artículo 23.1). En esta línea, corresponde a los estados parte garantizar el derecho del menor con discapacidad a recibir atenciones especiales y asegurarle a él y a los responsables de su cuidado la prestación de la asistencia que solicite y que sea adecuada al estado del menor y a las circunstancias de sus padres o de otras personas que lo cuiden (artículo 23.2).

También hay que tener presente que el artículo 7 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad establece que los estados parte deben tomar todas las medidas necesarias para asegurar que todos los menores con discapacidad disfruten plenamente de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en condiciones de igualdad con el resto de menores, y también que la protección del interés superior del menor tiene que ser la consideración primordial en todos los casos.

El interés superior del menor constituye el principio básico de todo el derecho relativo a este colectivo, y así ha sido reconocido también en el derecho interno como principio inspirador y fundamental de las actuaciones públicas (artículo 5 de la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia).

En esta línea, y en consonancia con todas las normas mencionadas, el derecho interno reconoce que los niños y los adolescentes con discapacidades tienen derecho a disfrutar de asistencia sanitaria y de medidas terapéuticas ocupacionales adecuadas a sus necesidades (artículo 42.3 de la Ley 14/2010). Las prestaciones y los servicios reconocidos por el Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia a los menores en situación de dependencia son una herramienta fundamental para favorecer la garantía de este derecho.

En este sentido, el Síndic ha defendido que la Administración tiene que priorizar el pago de las prestaciones económicas por cuidados en el entorno familiar en los casos de menores y, en consecuencia, que no debe aplicar ningún plazo suspensivo en relación con esta prestación porque es contrario al interés superior del menor y contraviene la normativa interna de protección de los derechos de los menores y la Convención sobre los derechos de los niños.

Esta sugerencia ha sido reiteradamente aceptada por el Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias, que, durante los últimos cinco años, al conocer las sugerencias del Síndic en casos de menores, ha accedido a priorizar y agilizar el pago de estas prestaciones y a no aplicar el plazo suspensivo de dos años que permite el Real Decreto 20/2012 en los casos de niños y adolescentes dependientes.

A partir del verano de 2018, el Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias, y en respuesta a las resoluciones emitidas en el sentido de priorizar el pago de las prestaciones por cuidados al entorno familiar a favor de niños dependientes, responde a la institución que “entre los criterios fijados por el Departamento para eximir el período suspensivo establecido en el artículo 22 del Real Decreto Ley 20/2012, por el que se modificaron los apartados 1 y 3 de la disposición final primera de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, no figura ningún criterio de edad”.

Se indica que la valoración de la situación de riesgo social se hace de acuerdo con criterios del ámbito económico, apoyo sociofamiliar, etc., que condicionan de forma más directa el bienestar de la persona usuaria. Y que, en todo caso, el procedimiento que se sigue en estos casos se inicia por un informe-propuesta de los servicios sociales de base en el que, a partir de un diagnóstico social, se establece una situación

de riesgo de exclusión o de grave vulnerabilidad de la persona dependiente que podrá ser paliada, en la medida que sea posible, con el cobro de la prestación correspondiente.

En este sentido, se informaba que si llegaba a los servicios territoriales correspondientes un “informe-propuesta de excepcionalidad por situación de urgencia relativa al menor o una petición expresa de la familia demandante” se haría la valoración respecto de la priorización del pago de la prestación correspondiente.

En la misma línea, y en respuesta a las sugerencias del Síndic, el Departamento informa a la institución que también comparte el desacuerdo y la preocupación por los efectos derivados de la aplicación del Real Decreto 20/2012, pero que ya se ha hecho un esfuerzo económico para agilizar el período suspensivo a dieciocho meses en lugar de dos años, tal y como permite el Real Decreto Ley mencionado, y que el criterio que se utiliza para agilizar el pago o reducir el período suspensivo de la prestación de cuidador no profesional es el de la vulnerabilidad social.

Se insiste que, para valorar cuáles son los casos prioritarios, es necesario que las personas aporten un informe social de los servicios sociales básicos o del trabajador social del CAD. El establecimiento de este criterio de priorización sobre la base del informe de servicios sociales básicos que pueda aportar cada familia afectada sin normativizarlo ni dotarlo de publicidad genera indefensión a las personas.

Por un lado, la emisión de este informe supone una carga adicional para los servicios sociales municipales, añadida a sus atribuciones, que se ven compelidos a emitir un informe de vulnerabilidad social cuando lo solicita un ciudadano, si es informado de esta posibilidad, sin disponer de criterios claros y objetivables sobre la determinación de esta vulnerabilidad o, como mínimo, sin criterios publicitados.

La forma en que se tramita esta priorización, por otra parte, y de acuerdo con la información proporcionada, se contradice en cierta manera con lo dispuesto por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (art. 28.2), en el sentido que las administraciones no tienen que requerir datos o documentos no exigidos por la normativa aplicable, que hayan sido elaborados por cualquier administración o

que hayan sido aportados previamente por la persona interesada a cualquier administración.

Si el informe de vulnerabilidad social se emite en función de datos económicos de la persona dependiente, estos datos ya están en disposición de la administración que resuelve y hace efectiva la prestación reconocida y, por lo tanto, resulta redundante. Si el informe se emite de acuerdo con otros criterios, se requiere un documento a la persona emitido por la Administración sin que lo exija la normativa aplicable para priorizar la efectividad de una resolución.

Por otra parte, el artículo 71 de la misma Ley 39/2015 indica, en cuanto a la ordenación del procedimiento, que debe impulsarse de oficio en todos los trámites y a través de medios electrónicos, respetando los principios de transparencia y publicidad. Y en el despacho de los expedientes debe mantenerse el orden riguroso de incoación en asuntos de naturaleza homogénea, a menos que el titular de la unidad administrativa dé una orden motivado en contra, de la que quede constancia. El incumplimiento de lo dispuesto en la frase anterior da lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria del infractor y, en su caso, es causa de remoción del empleo.

Es cierto que este artículo se refiere a la tramitación del procedimiento y no a la ejecución de las resoluciones administrativas. Sobre esta cuestión, el artículo 98 de la misma Ley indica que los actos de las administraciones públicas sujetos al derecho administrativo son inmediatamente ejecutivos, a menos que se produzca la suspensión de la ejecución del acto, se trate de una resolución de un procedimiento de naturaleza sancionadora contra la cual se pueda interponer algún recurso en vías administrativa, incluido el potestativo de reposición, o una disposición establezca lo contrario, o se necesite una aprobación o autorización superior.

Adicionalmente, cabe mencionar los principios de publicidad y transparencia, que deben informar todos los procedimientos y actos administrativos, y cualquier actuación pública, como garantía jurídica y formal de la posición de las personas administradas en sus relaciones con la Administración. En este caso, la aplicación de un criterio técnico y discrecional por parte de la Administración a la hora de hacer efectivas unas prestaciones reconocidas antes que otras,

y que no es conocido por las personas administradas, como se ha señalado, puede generar indefensión.

Hay que poner de manifiesto que esta priorización no está prevista en la normativa actual, y su aplicación, tal y como se está llevando a cabo, contraviene la normativa de procedimiento administrativo común en los términos expuestos. Por otra parte, el establecimiento de una priorización en el pago de las prestaciones derivadas de la normativa de reconocimiento de la dependencia vulnera, en cierta medida, el carácter público y universal de las prestaciones previstas en la Ley 39/2006, que constituye el derecho a la autonomía personal como un verdadero derecho subjetivo.

Por último, se considera que la universalidad implica el derecho de acceso efectivo a una determinada prestación por parte de la persona que se encuentra en la situación protegida, con independencia de sus recursos económicos. La universalidad no implica la gratuidad, puesto que la prestación puede ser universal pero estar sometida a la colaboración económica de las personas usuarias en el pago del servicio. Sí que se exige, sin embargo, que la Administración garantice una oferta de servicios suficientes para cubrir toda la demanda y que se otorgue la prestación con independencia de la situación

económica si este no es un requisito para acceder a la misma, como es el caso de la Ley de dependencia.

No obstante, el Síndic valora el esfuerzo del Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias de no aplicar el plazo suspensivo de dos años y limitarlo a dieciocho meses en todos los casos de prestaciones de cuidados en el entorno familiar para personas dependientes, a pesar de que la normativa actual permite aplicarlo. Así mismo, entiende la voluntad de priorizar en un contexto de escasez de recursos los casos que se puedan encontrar en una situación de más vulnerabilidad y hacer efectivas estas prestaciones sin aplicar ningún plazo suspensivo.

Ahora bien, a criterio del Síndic, la opción por esta priorización en el pago de algunas de las prestaciones económicas por cuidados en el entorno familiar, para que no genere indefensión a la persona administrada, tiene que ser una alternativa excepcional y siempre justificada.

Al mismo tiempo, la selección de los casos a priorizar tiene que hacerse de acuerdo con unos criterios el máximo de objetivables –y en la medida de lo posible, públicos– porque la aplicación sea homogénea con las máximas garantías de transparencia y fiscalización.

Recomendaciones

- Dar publicidad a los criterios establecidos por la Dirección General de Protección Social como base para valorar la posible vulnerabilidad social de las personas dependientes a las que se ha reconocido una prestación económica por cuidados en el entorno familiar con el fin de priorizar el pago de su prestación.
- Dar publicidad a las pautas que determinan el protocolo o circuito que debe seguirse para garantizar que el profesional designado en cada expediente de dependencia valore si existe dicha vulnerabilidad.
- Poner medios para que la valoración técnica, de acuerdo con criterios que se han hecho públicos entre los profesionales de servicios sociales encargados de hacer esta evaluación de vulnerabilidad social de la familia de las personas dependientes, se haga de forma homogénea y garantista, de modo que los criterios sean cuanto más objetivables mejor y se pueda evaluar la aplicación en cada caso de forma transparente.
- Valorar que, de acuerdo con el interés superior del menor, uno de los criterios que se apliquen para valorar la vulnerabilidad a la hora de priorizar el pago de la prestación económica por cuidados en el entorno familiar en un caso concreto sea que la persona dependiente sea un niño o adolescente menor de dieciocho años.

Administración afectada

- ☑ Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias

16. EL DERECHO DE LOS MENORES A SER ATENDIDOS POR LOS SERVICIOS ESPECIALIZADOS EN LOGOPEDIA EN EL SISTEMA EDUCATIVO Y EN EL SISTEMA PÚBLICO DE SALUD

El Síndic ha tramitado varias quejas individuales en las que profesionales y familias con menores con dificultades auditivas y de habla denuncian la falta de recursos de atención a los problemas de logopedia en las escuelas y las largas listas de espera para la atención logopédica en la sanidad pública. Los servicios únicamente atienden los casos más graves o con algunos diagnósticos determinados, y dejan sin tratamiento a menores con patologías del lenguaje valoradas como menos graves por el sistema público de salud o de educación.

En el marco del estudio de casos concretos, el Síndic ha sido informado por el Departamento de Educación que hay menores que son valorados por el EAP y el centro educativo y a los que se reconoce la necesidad de recibir atención de los CREDA, que son los servicios de apoyo a los centros educativos en la adecuación a las necesidades especiales del alumnado con graves dificultades de audición, lenguaje o comunicación.

En muchos casos, sin embargo, los menores con un informe en el que se reconoce la necesidad de atención por parte del CREDA no son atendidos por este servicio porque no entran dentro de la priorización de la atención que establecen los servicios para un curso concreto. A modo de ejemplo, en un caso se informaba al Síndic que el alumno con necesidad de intervención de logopedia por parte de un equipo CREDA concreto ocupaba el número de orden 24 en una lista de priorización de atención logopédica de 62 niños, de los que, aquel curso académico, únicamente serían atendidos los 15 primeros, puesto que no había disponibilidad de más recursos.

En cuanto a estos casos, el Síndic ha defendido en diferentes ocasiones que los menores con discapacidad o con necesidades educativas concretas derivadas de trastornos de desarrollo o de dificultades de otra índole, como por ejemplo las dificultades comunicativas, tienen derecho a ser escolarizados y a disfrutar de las mismas oportunidades educativas que cualquier otro menor. En esta línea, hay que

garantizar la escolarización inclusiva en centros ordinarios, y también el derecho a recibir una atención educativa adecuada a sus necesidades especiales dirigida a conseguir el máximo nivel de desarrollo posible de cada menor.

Por lo tanto, la Administración educativa tiene que garantizar la existencia de todos los mecanismos de apoyo necesario para el desarrollo de cada menor en el contexto educativo (ayudas mecánicas, especialistas terapeutas, personal de apoyo educativo, etc.) y en función de las necesidades derivadas de cada caso concreto, lo cual incluye, como no puede ser de otro modo, los servicios de apoyo a las necesidades especiales del alumnado con graves dificultades de audición, lenguaje o comunicación (atención de los CREDA).

El Síndic también ha tenido conocimiento de casos en los que se ha denegado el servicio de atención logopédica a menores derivados a este recurso especializado por los servicios de pediatría. En el marco del estudio de estos casos, el Síndic ha observado que algunos de los servicios especializados en logopedia están concertados por el Servicio Catalán de la Salud con entidades sanitarias privadas y que, en algunos casos, los acuerdos entre CatSalut y los servicios de logopedia de centros privados mediante los cuales se fijan los criterios de prestación del servicio limitan el tratamiento de logopedia a algunas patologías concretas, como por ejemplo los retrasos en el lenguaje derivado únicamente de la disfasia de lenguaje o trastorno específico de lenguaje (TELF), y excluyen de esta atención los casos de afectación del habla derivados de un trastorno del espectro autista, por ejemplo.

En relación con estos casos de falta de atención por parte del servicio de logopedia en el marco del Sistema Catalán de Salud, el Síndic ha recordado que el Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud (SNS) y el procedimiento para su actualización, y en concreto el anexo III de esta norma, que regula la lista de servicios de atención especializada que se garantiza a todos los usuarios del SNS, determina que los servicios de rehabilitación incluidos en la cartera de servicios del SNS comprenden los procedimientos de diagnóstico, evaluación, prevención y tratamiento de pacientes con déficit

funcional, encaminados a facilitar, mantener o devolver el mayor grado de capacidad funcional e independencia posible al paciente, con el fin de reintegrarlo a su medio habitual.

En cuanto a la rehabilitación de las afecciones a través de logopedia, la lista de servicios de atención especializada de la cartera de servicios comunes del SNS no contiene ninguna limitación en relación con la patología de la que pueda derivar la necesidad de esta rehabilitación, por lo que no resulta conforme a derecho que el Servicio Catalán de Salud deniegue la valoración o la atención y el tratamiento por parte de especialistas en logopedia cuando ha sido recomendada a un menor por un facultativo del mismo sistema de salud.

En los dos supuestos de falta de atención y de tratamiento de los menores por parte de los servicios especializados en logopedia, ya sea en los CREDA, ya sea en el marco del Sistema Catalán de Salud, el Síndic ha recordado que el interés superior del menor constituye el principio básico de todo el derecho relativo a estas personas, y que debe inspirar la actuación de todas las administraciones públicas cuando toman decisiones en relación con este colectivo.

También ha recordado que el artículo 44 de la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, establece que los menores tienen derecho a la promoción, la prevención y la protección de la salud y a la atención sanitaria y, entre otros, a recibir atención sanitaria adecuada a su nivel evolutivo, considerando tanto los aspectos orgánicos

como los aspectos emocionales, y, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación vigente, a beneficiarse de las prestaciones del sistema sanitario público.

Igualmente, los menores con alguna discapacidad tienen derecho a recibir las atenciones especiales necesarias en cada caso, destinadas a asegurarles el acceso efectivo a la educación, el derecho a disfrutar del mayor nivel de salud posible y el derecho a acceder a servicios médicos y de rehabilitación, y en especial a los servicios relacionados con su desarrollo para que puedan alcanzar la máxima integración social y el máximo desarrollo individual posibles.

La prestación de un servicio de rehabilitación o habilitación funcional, como por ejemplo el servicio de logopedia (especialmente enfocado a mejorar las habilidades de audición, lenguaje o comunicación del menor) desde el mismo momento en el que se detecta su necesidad puede resultar fundamental para mejorar las perspectivas evolutivas y de desarrollo de la comunicación de los menores. Así pues, la falta de prestación de este servicio vulnera sus derechos.

En esta línea, el Síndic ha puesto el acento sobre el hecho de que los menores tienen derecho a recibir atención de los servicios especializados de logopedia cuando así lo determine el profesional competente, sea el equipo de atención psicopedagógica (EAP), sea el pediatra u otro facultativo especializado del sistema público de salud, sin que puedan alegarse circunstancias organizativas o exclusiones derivadas de patologías determinadas para denegar dicho servicio.

Recomanacions

- Llevar a cabo las gestiones necesarias para que los CREDA atiendan y den tratamiento a los menores a los que los EAP hayan emitido un informe que recomiende esta atención, desde el mismo momento en el que se detecta dicha necesidad.
- Adoptar las medidas necesarias para garantizar que los menores a los que un facultativo del sistema público de salud ha recomendado la atención de los servicios especializados de logopedia sea derivado y atendido sin demora, sin ninguna limitación relacionada con la patología o el trastorno que sufre.

Administraciones afectadas

- ☑ Departamento de Educación
- ☑ Departamento de Salud
- ☑ Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias

b) Derecho de los menores al máximo nivel de salud posible

17. ACTUALIZACIÓN DEL PROTOCOLO DE ACTIVIDADES PREVENTIVAS Y DE PROMOCIÓN DE LA SALUD EN LA EDAD PEDIÁTRICA

En el año 2008 se elaboró el Protocolo de actividades preventivas y de promoción de la salud en la edad pediátrica, fruto de un trabajo de consenso entre muchos actores implicados, entre los cuales la Sociedad Catalana de Pediatría.

Algunos representantes de la Sociedad Catalana de Pediatría manifiestan su preocupación por la falta de actualización de este protocolo, a pesar de haber transcurrido más de diez años desde que se publicó.

Se considera necesaria su actualización para que también puedan introducirse en el mismo actuaciones preventivas y de detección precoz en ámbitos que no se habían recogido en el Protocolo vigente.

Así, existen varios elementos que tienen que ver con la salud de los menores que no están expresamente recogidos en el Protocolo actual, como por ejemplo:

- El control de hábitos de alimentación saludable y de ejercicio físico adecuado, y la prevención de trastornos alimentarios.
- La supervisión de dificultades con referencia a la escolaridad, para detectar posibles trastornos de aprendizaje.
- La detección de situaciones que pueden conllevar malestar al menor (acoso, conflicto escolar, etc.).
- El cribado de prevención y detección de maltratos y abusos.
- La prevención, la detección y el abordaje del consumo de tóxicos de adolescentes.
- Determinadas pautas de educación afectivosexual con perspectiva feminista, de promoción de la sexualidad responsable y de prevención de enfermedades de transmisión sexual.

- Elementos de prevención y detección de conductas adictivas con referencia a las nuevas tecnologías, y también pautas de consumo saludable, etc.

La Estrategia nacional de atención primaria y salud comunitaria (ENAPISC), que presentó en 2017 el Departamento de Salud, pretende impulsar una nueva reforma de la atención primaria fundamentada en el concepto integral de salud, que incluye determinantes sociales y que la consolida como eje vertebrador del sistema público de salud y social, de modo que contribuye a resolver las necesidades de las personas desde la proximidad hasta la realidad de su entorno.

La Sociedad Catalana de Pediatría ha expresado su malestar con referencia a las dificultades de implementación del ENAPISC y, en concreto, del nuevo modelo de equipos de pediatría de atención primaria, de la falta de dotación de profesionales especializados y de la existencia de desigualdades territoriales, entre otros. Ha expresado la necesidad de potenciar la pediatría de atención primaria como alternativa a la gran subespecialización a la pediatría hospitalaria y favorecer un modelo de atención basado en la salud comunitaria.

La Convención sobre los derechos del niño establece en el artículo 24 el derecho de los menores a disfrutar del mayor nivel de salud posible y a los servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los menores se sitúan entre los colectivos más vulnerables también en la Carta de derechos y deberes de los ciudadanos con referencia a la salud y la atención sanitaria, porque sus condiciones de salud afectan el ejercicio de otros derechos fundamentales de los que son titulares, como por ejemplo el derecho a la educación y al ocio y el derecho a su pleno desarrollo.

Esta especial protección obliga a un abordaje específico y especialmente cuidadoso en aspectos como por ejemplo las condiciones de acceso a los servicios de salud o la calidad de la atención prestada. En los informes anuales al Parlamento de Cataluña sobre el cumplimiento de la Convención, y también en la tramitación de las quejas recibidas, el

Síndic ya se ha pronunciado sobre la conveniencia de garantizar, en el caso de los menores, una cobertura especialmente amplia de la Cartera de servicios de salud y en condiciones de gratuidad; la intensidad adecuada de los tratamientos; la supresión de las listas de espera para intervenciones quirúrgicas, para pruebas diagnósticas y para las visitas con los especialistas, o también la eliminación de los tiempos de espera para ser atendidos en servicios de urgencias hospitalarias, incluso en casos no graves. Estos requerimientos de calidad son adecuados para el conjunto de la población, pero tienen que ser especialmente exigibles en el caso de los niños.

Este tratamiento específico, además, es especialmente pertinente no sólo porque se trata de un colectivo especialmente protegido por el ordenamiento jurídico, sino también porque sus condiciones de salud afectan al ejercicio efectivo de otros derechos fundamentales, como por ejemplo el derecho al bienestar, a la educación o al ocio, que también están especialmente protegidos, y porque los niños están en pleno desarrollo como sujetos y la privación de estos derechos condiciona enormemente dicho desarrollo. Hay que tener presente que la propia enfermedad es un factor muy importante de exclusión social, y que hay niños enfermos que tienen problemas para participar en actividades educativas y sociales porque no están preparadas o pensadas para atender sus necesidades específicas.

Como sujetos en pleno desarrollo, al mismo tiempo hay que abordar la defensa del derecho de los menores a la salud desde una perspectiva formativa y preventiva. La especial protección también obliga los poderes públicos a promover y garantizar el derecho a la prevención, protección y promoción de la salud y, consiguientemente, a desarrollar acciones de información y educación en el ámbito de salud (salud sexual y reproductiva, etc.), de promoción de hábitos saludables, entre otros. Las actuaciones que deben llevarse a cabo no sólo afectan a los menores con problemas de salud, sino al conjunto de los menores.

Este tratamiento específico también se fundamenta en el hecho de que los menores son sujetos aún sin plena autonomía y sin

capacidad de controlar plenamente las propias condiciones de salud.

Su dependencia de la familia obliga a las administraciones a proporcionar a los progenitores instrumentos para promover la salud de los menores y, en caso de necesidad, a ofrecer condiciones para el adecuado acompañamiento de los progenitores en el acto asistencial.

En esta línea, el Síndic también ha iniciado un trabajo conjunto con el Departamento de Salud y con actores públicos y privados relevantes del ámbito de la salud, para elaborar una carta de derechos de los menores en relación con la salud y la atención sanitaria que recoja las especificidades relacionadas con la infancia y que complemente la carta de derechos de la que ya dispone la población en general.

El Departamento de Salud –y en concreto la Secretaría de Salud Pública– ha mostrado su voluntad de actualizar el protocolo de actividades preventivas en la infancia y la adolescencia.

Según la información recibida, la actualización que se plantea quiere integrar todos los aspectos mencionados por la Sociedad Catalana de Pediatría, y también muchos otros.

El hecho de que la Estrategia nacional de atención primaria y salud comunitaria (ENAPISC) en su parte pediátrica esté muy avanzada ha motivado la decisión de buscar un buen encaje entre la Estrategia y el nuevo protocolo, y por lo tanto, de esperar a sus líneas estratégicas antes de actualizarlo, puesto que tiene un carácter más operativo.

Según se indica, se prevé convocar las sociedades científicas para explicarles el enfoque de este nuevo protocolo y de los trabajos colaborativos previstos con referencia a la actualización. Seguidamente, se convocará una jornada de trabajo con todos los actores vinculados a la salud infantil, que servirá de punto de partida a los grupos de trabajo que participan en la elaboración de la nueva versión del protocolo.

En líneas generales, se manifiesta la voluntad que el nuevo protocolo tenga una

visión comunitaria, que ponga énfasis en aspectos tan relevantes para el desarrollo infantil como por ejemplo la crianza positiva o la sexualidad, y que contribuya a reducir las inequidades en el ámbito de la salud infantil. Se pretende recoger todas

las necesidades y las inquietudes, incluidas las de las familias y los menores, y que sea una herramienta rigurosa, práctica y dinámica al alcance de todos los profesionales de la salud.

Recomendación

- Actualizar el Protocolo de actividades preventivas y de promoción de la salud en la edad pediátrica, fruto del trabajo colaborativo con las sociedades científicas y los actores más relevantes vinculados con la salud infantojuvenil, que incluya una visión comunitaria y preventiva, ponga el menor en el centro de la intervención y entienda la salud desde un punto de vista integral.

Administración afectada

- Departamento de Salud

18. FORMACIÓN ESPECIALIZADA EN PEDIATRÍA DEL PERSONAL MÉDICO DEPENDIENTE DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ATENCIÓN A LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA

Se decidió abrir una actuación de oficio con referencia al hecho de que el personal médico que se dedica a atender a menores, tanto dentro de la estructura de la propia Dirección General de Atención a la Infancia y Adolescencia (DGAIA) como a través de los equipos de los centros que integran el Sistema de Protección a la Infancia y la Adolescencia en situación de desamparo, en muchos casos no tienen la especialidad de pediatría.

En la Cartera de servicios sociales, para el servicio de centro de acogimiento, se prevé un equipo de profesionales compuesto, entre otros, por un doctor o doctora, pero no se especifica que deba tener la especialidad de pediatría ni ninguna otra.

Se solicitó información a la DGAIA con referencia a las funciones que desarrolla el personal médico que ejerce su profesión dentro de la estructura de la DGAIA y su especialidad, y sobre el número de médicos que figuran en general entre los equipos de profesionales del ámbito de la protección a la infancia y la adolescencia, las funciones que desarrollan y sus especialidades.

Así mismo, se quería conocer la valoración que hacía la propia Administración de la idoneidad de requerir la especialidad de pediatría para el mejor desarrollo de las funciones encomendadas a un doctor o doctora que se encargue de la atención a menores, y los motivos por los que no se había exigido esta especialidad hasta ahora y no figura como requisito en la Cartera de servicios sociales, mientras que sí aparecen otras especialidades médicas cuando así se ha valorado como necesario.

La Administración apunta que el personal médico que ejerce su profesión dentro de la estructura de la DGAIA y en el ámbito de la protección a la infancia puede ser personal laboral o funcionario. Está adscrito a los servicios de atención a la infancia y la adolescencia de los servicios territoriales de Barcelona Ciudad, Barcelona Comarcas,

Barcelona Metropolitana, Tarragona, Tierras del Ebro, Girona y Lleida.

En cuanto al personal médico laboral, sus funciones están establecidas en el convenio colectivo único de ámbito Cataluña del personal laboral, como tareas relacionadas con la salud, tanto desde el punto de vista preventivo como curativo.

En cuanto al personal funcionario titulado superior en salud pública adscrito al área de apoyo a los jóvenes tutelados y extutelados, sus funciones son de acuerdo con la Ley 9/96, de 10 de noviembre, de cuerpos de funcionarios de la Generalitat y las convocatorias de especialidad en salud pública, la planificación y la evaluación de actividades de salud pública con exclusión de las funciones asistenciales.

Así mismo, las funciones del personal sanitario se establecen en la Instrucción 2/2010, de 23 de abril, del director general de la DGAIA, en la que se determinan las funciones del personal sanitario de la DGAIA.

Entre las funciones que describe constan: exploraciones médicas y revisiones en casos de desamparo de menores, valoraciones sanitarias de los menores, partes médicos actualizados antes de acordar medidas de protección, revisión y conformidad de presupuestos de tratamientos ortopédicos, fisioterapias, prótesis, ópticos, dentistas y otros de menores tutelados por la DGAIA. También se indica que deben hacer coordinaciones con los profesionales sanitarios en casos de denuncia de maltratos infantiles y promoción de los protocolos establecidos para detectarlos. Realizan tareas de apoyo a los centros residenciales del sistema de protección (CRAE, centros de acogimiento y centros especiales) para que los menores ingresados en centros residenciales reciban la atención sanitaria adecuada. El personal enfermero también colabora en la evaluación y la promoción de la salud de los menores tutelados por la DGAIA.

También hay que tener en cuenta el personal médico del Servicio de Planificación, que impulsa medidas de promoción y prevención, y elabora y realiza el seguimiento del plan de salud y

de la coordinación del personal sanitario que asume la convocatoria de reuniones para la buena práctica cotidiana de los profesionales de salud de los servicios territoriales, los centros de acogimiento y el Servicio de Planificación y Evaluación.

Por último, la Cartera de servicios sociales en cuanto al servicio de centro de acogimiento no especifica que el personal médico deba tener la especialidad de pediatría ni ninguna otra especialidad, a pesar de que, tal y como consta en el perfil profesional titulado universitario en medicina de los servicios de centros de acogimiento para menores aprobados por el Comité de Expertas y Expertos en Formación en el Ámbito de la Acción Social, se establece que “los profesionales del ámbito sanitario de los servicios de centros de acogimiento para menores tienen que tener el título de medicina y cirugía, con una formación complementaria específica en el campo de la protección a la infancia y adolescencia y la intervención familiar. Sería aconsejable que por el tipo de centro de acogimiento el personal médico tuviera la especialidad de pediatría o medicina de familia”.

La función de este profesional es, básicamente, aportar información del estado de salud del menor y de su familia, y también otras funciones con referencia al menor, la familia de referencia, el equipo técnico y el entorno, y de formación e investigación.

La especialidad de pediatría se aconseja y se valora como una de las especialidades para el mejor desarrollo de las funciones encomendadas y consta en el perfil profesional, a pesar de que no figure como requisito en la Cartera de servicios.

De este modo, a pesar de que no está regulada la exigencia de la especialidad en pediatría ni para el personal sanitario médico ni de enfermería que realiza tareas relacionadas con la protección a la infancia y la adolescencia, ya sea como personal laboral o funcionario dentro de la

estructura de la DGAIA o adscrito a los servicios territoriales de atención a la infancia y la adolescencia, se considera que es deseable la especialidad de pediatría.

A pesar de que únicamente se señala como aconsejable la especialidad de pediatría en el perfil profesional de titulado universitario en medicina de los servicios de centros de acogimiento para menores, según el Acuerdo aprobado el día 28 de enero de 2010 por el Comité de Expertas y Expertos en Formación en el Ámbito de la Acción Social, tendría que considerarse deseable para cualquier función desarrollada en el ámbito de la infancia.

Las funciones desarrolladas por el personal laboral y funcionario que tiene encomendadas tareas relacionadas con la salud de menores del ámbito de la protección a la infancia y adolescencia, como las mencionadas en la Instrucción 2/2010, del director general de la DGAIA, también encajan con las que desarrolla un especialista en pediatría.

Tal y como se indicó en el Informe de infancia del año 2017, y en resoluciones del Síndic al Departamento de Salud, existen motivos para defender el modelo que, por otra parte, se configura en el propio Plan estratégico de ordenación de la atención de pediatría en la atención primaria, liderado por el Departamento de Salud, que prevé que todo menor (0-14 años) tenga un pediatra asignado, y también personal enfermero con formación pediátrica.

Se valora la idoneidad de garantizar la atención especializada en salud infantil y juvenil, de acuerdo con el derecho de los menores a disfrutar del mayor nivel de salud posible y a los servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud, recogido en el artículo 24 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño.

Recomendaciones

- Empezar las actuaciones y medidas que se consideren más adecuadas para garantizar la provisión de profesionales sanitarios con la especialidad de pediatría en los diferentes perfiles profesionales que realizan tareas relacionadas directamente con la salud de los menores.
- En cuanto a los profesionales que integran actualmente la estructura de la DGAIA o el ámbito de la protección a la infancia que no tienen esta especialidad, recibir una formación especializada para que puedan llevar a cabo sus funciones con las máximas garantías y que se asegure una adecuada coordinación con los profesionales especialistas en pediatría dependientes del Departamento de Salud.
- Trabajar de forma conjunta con el Departamento de Salud la mejora de la dotación de recursos humanos especialistas en pediatría en este ámbito.

Administraciones afectadas

- Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias
- Departamento de Salud

19.DERECHO A LA SALUD MENTAL INFANTIL Y JUVENIL. GARANTÍAS EN EL ACCESO Y ATENCIÓN A LOS CENTROS RESIDENCIALES

La salud mental y el bienestar emocional de los menores constituyen una esfera de una importancia relevante para garantizar el ejercicio del resto de derechos y el pleno desarrollo de la personalidad y la identidad del individuo, con una repercusión importante en su proceso de transición a la vida adulta.

En este sentido, la garantía de este derecho en condiciones de equidad tiene que ser incuestionable y tiene que poder hacerse efectiva en la diferencia y la especificidad que cada menor pueda necesitar por poder construir una sociedad sana y equitativa.

Los últimos informes al Parlamento sobre los derechos del menor han incidido en la necesidad de dotar el sistema de salud mental infantojuvenil de más recursos y más adecuados a los problemas existentes.

Así mismo, el Síndic ha expresado la necesidad de atención y de tratamiento que manifiestan algunos menores de manera intensa en forma de conducta disruptiva y de alto riesgo, hacia ellos mismos y hacia terceras personas, sobre todo en la etapa de la adolescencia.

La expresión y la forma del sufrimiento y del desajuste emocional, psicológico o psiquiátrico, en cada persona dependerá de muchos factores. En todo caso, cuando este sufrimiento ya se manifiesta en un comportamiento disruptivo y agresivo de una gran magnitud, es necesaria una intervención más intensa que implica la separación del núcleo familiar o del espacio de convivencia habitual o la adopción de medidas que inciden en la libertad y la autonomía del menor, como por ejemplo el internamiento en un centro terapéutico.

No obstante, el número creciente de familias que expresan la incapacidad de atender adecuadamente a los menores por alteraciones de conducta y problemas de salud mental, el aumento de recursos sociosanitarios privados que atienden estas situaciones y la incapacidad expresada por el propio sistema de protección a la infancia y la adolescencia y también por el sistema público, tanto en el ámbito social como de salud, para dar cobertura a situaciones

que a menudo sobrepasan su ámbito de atribuciones y los recursos existentes hasta ahora, exigen el estudio de forma detenida de la problemática del ingreso de adolescentes en centros terapéuticos.

Son recursos que, además, a menudo implican restricciones importantes de libertades y derechos individuales, a pesar de que no sean recursos de justicia juvenil y no persigan finalidades sancionadoras, sino protectoras, y no siempre son las respuestas más adecuadas si se toman como punto de partida y final el interés superior de cada menor y el respeto a las necesidades específicas y concretas que presenta, y también la salvaguardia de sus derechos fundamentales.

Partiendo de esta premisa, se centra la atención en los recursos residenciales terapéuticos y educativos y su problemática específica: la existencia de la demanda de estos servicios, la adecuación de los recursos existentes, la proliferación e idoneidad de centros privados y el cumplimiento de requisitos y garantías de acuerdo con el interés superior de los niños y adolescentes y su derecho a disfrutar del mayor nivel de salud mental posible.

La red pública de salud y la red de servicios sociales no cubren ni servicios residenciales de comunidad terapéutica para menores de dieciocho años drogodependientes ni servicios residenciales para menores de dieciocho años con discapacidad intelectual o física, a menudo asociados a trastornos de conducta, ni tampoco servicios residenciales de tipo educativo terapéutico para niños y adolescentes con problemática derivada de salud mental, que también pueden concurrir con trastorno de conducta.

Se parte de la premisa que un menor, independientemente de la problemática que pueda sufrir, y mientras no haya estado desamparado porque se encuentra en situación de desprotección grave causada por negligencia, desatención, abandono, maltrato u otras circunstancias que denoten una falta de protección efectiva del menor y que requieran la separación del núcleo familiar, tendría que continuar conviviendo con su familia, con los apoyos que sean necesarios para atender las necesidades que presente.

El ingreso en un centro terapéutico residencial para atender una problemática

de conducta, drogodependencia, salud mental o discapacidad de un menor, solicitado por la familia, sin la declaración de desamparo, se lleva a cabo a menudo en centros privados sin la supervisión ni el control de la Administración.

La medida de separación del núcleo familiar e ingreso en centro debe valorarse como necesaria de acuerdo con el interés superior de este menor, tras haber agotado otras opciones de tratamiento y protección. En caso de que así se valore, es necesario que se lleve a cabo haciendo prevalecer los derechos del menor afectado.

Faltan opciones alternativas de protección a través de la provisión de recursos de apoyo y seguimiento social de tratamientos de salud mental y de drogodependencia, y también de trastornos de conducta que se pueden manifestar en la adolescencia, adaptados a las necesidades existentes de los adolescentes que lo puedan necesitar que no impliquen el ingreso residencial y la separación del entorno familiar.

Actualmente, los centros terapéuticos residenciales privados que funcionan para atender problemática de salud mental y consumo dirigidos a niños y adolescentes en Cataluña están incluidos en el Registro oficial de centros sociosanitarios y están autorizados por la Dirección General de Ordenación Profesional y Regulación Sanitaria del Departamento de Salud. Este registro es compartido con el Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias.

El Decreto 92/2002, de 5 de marzo, que establece la tipología y las condiciones funcionales de los centros y servicios sociosanitarios y fija las normas de autorización, no determina ninguna diferenciación por edad ni previsiones específicas para menores, y la inspección y supervisión del Departamento de Salud no es suficiente y se hace en todo caso sobre los requisitos que prevé esta normativa, que no tiene en cuenta los derechos de los menores que residen en dichos centros.

La demanda de provisión de este tipo de recursos residenciales terapéuticos (para adolescentes principalmente) a menudo se cubre desde el ámbito privado, sin control ni supervisión sobre las condiciones de ingreso,

de permanencia y de funcionamiento de los centros para garantizar los derechos de los menores ingresados.

Las familias que no pueden sufragar el elevado coste que suponen estos recursos intentan acceder a los mismos a través de la financiación que les aporta la cobertura del seguro escolar obligatorio, que se limita a alumnos a partir del tercer curso de ESO, no cubre la totalidad del servicio e implica una limitación en la duración del tratamiento. Otras familias recurren a la cesión de la guarda o tutela de su hijo o hija a la Administración para que sea esta quien cubra el coste económico del recurso.

El sistema de protección a los menores que han tenido que ser tutelados por la Administración por el hecho de haber sufrido una situación de desamparo dispone de medidas residenciales específicas para atender a los menores que requieren una atención especializada por razón de salud mental, discapacidad, trastorno de conducta y/o consumo, ya sea por medio de centros propios o del concierto de plazas en centros privados.

Dentro del sistema de protección se prevén los centros residenciales de educación intensiva, que dan respuesta a necesidades educativas y asistenciales específicas de adolescentes y jóvenes con alteraciones conductuales, pero que no presentan enfermedades mentales que requieran tratamiento específico de los servicios competentes en salud mental o de atención a personas con discapacidad.

El sistema de protección a la infancia y la adolescencia facilita, en consecuencia, los recursos necesarios al menor que se encuentra en una situación de desamparo y que, por lo tanto, ha sido tutelado por la Administración. El desamparo se ha declarado porque el niño o adolescente ha sufrido abandono, negligencia o maltrato por parte de su familia, de modo que se requiere la separación del núcleo familiar para que se pueda desarrollar de forma adecuada.

Aún así, la Administración tiene el deber de proporcionar los recursos y los servicios que tenga al alcance para poder acompañar y dar apoyo en la responsabilidad principal de

crianza y desarrollo que tienen las familias sobre los menores. Una falta de recursos materiales y de servicios que la Administración tiene el deber de garantizar no puede suponer el desamparo de un menor en familias que se consideran protectoras.

La tutela o guarda de un menor para que pueda acceder a un recurso residencial, en caso de que se valore imprescindible para atender unas necesidades específicas, ya sea por un trastorno de conducta, un problema de salud mental, una discapacidad o el tratamiento de la drogodependencia, es un instrumento inadecuado y en fraude de ley porque el sistema de protección a la infancia y la adolescencia asume una situación que no se ajusta a la finalidad para la cual está previsto.

Los centros existentes actualmente en el ámbito privado, que atienden principalmente adolescentes con problemas de conducta, salud mental y/o adicciones, no están sometidos a la regulación ni a la supervisión e inspección que requerirían estos centros que atienden y tratan personas menores de edad. En este sentido, en las visitas que ha realizado el Síndic a los centros actualmente en funcionamiento, en el marco del Mecanismo Catalán de Prevención de la Tortura, se han detectado carencias en las instalaciones y también vulneraciones de derechos, sobre todo en el trato y en las medidas correctoras y disciplinarias que se aplican.

Por otra parte, los menores que han sido desamparados, de entrada, sólo por el hecho de haber tenido que ser separados del núcleo familiar y por haber vivido la situación que ha conllevado el desamparo, requieren un acompañamiento especial que les permita recuperarse física y psicológicamente de las adversidades que han sufrido, para preservar su salud mental en el presente y en el futuro. El sistema de protección debe garantizar que este menor puede disponer de un profesional de referencia que le permita recuperar el vínculo dañado, evitando la rotación de profesionales y formándolos adecuadamente con esta finalidad, y también atendiendo a las dificultades expresadas por el colectivo de educadores sociales de este ámbito.

La mayor parte de adolescentes que actualmente ocupan centros residenciales

para adolescentes con problemas de salud mental, trastorno de conducta y consumo, sean adolescentes tutelados o adoptados, pone de manifiesto que el acompañamiento en la recuperación emocional de menores que han sufrido una fuerte adversidad durante la infancia, como por ejemplo un abandono o un desamparo, no es suficiente para garantizar en todos los casos su recuperación.

Actualmente, el sistema de protección a la infancia y la adolescencia tiene dificultades para proveer de recursos adecuados las necesidades que presentan los adolescentes tutelados, que, por otra parte, son mayoría en el sistema. La complejidad de cambios que se presentan en la adolescencia genera necesidades de intervención diferenciada que la Administración no ha sabido resolver hasta ahora, lo cual genera muy poca afección al sistema, fugas continuas de los centros y exposición a situaciones de riesgo.

El hecho de que dentro del sistema de protección se haya extendido una red de centros que prevén medidas de seguridad y restricción de libertades o derechos fundamentales de adolescentes con problemas de conducta indica claramente que el peso de la atención de los adolescentes que manifiestan malestar en forma de conducta disruptiva ha recaído en el sistema de protección a la infancia, un modelo del cual los sistemas de salud, de educación e incluso de integración social en el ámbito de la discapacidad se mantienen prácticamente al margen. La falta de recursos residenciales específicos del sistema sanitario, salud mental y de discapacidad provoca que algunos menores sean atendidos en centros específicos para menores con problemas de conducta, a pesar de que hay una restricción en el ingreso de menores con enfermedades y trastornos mentales que requieren tratamiento específico de salud mental o discapacidad.

La subsidiariedad en la utilización de este tipo de recursos (centros de educación intensiva) resulta difícilmente objetivable, atendida la debilidad de los dispositivos de tipo ambulatorio (salud, educación y servicios sociales), la ausencia de otros recursos residenciales de corta y media estancia en los sistemas sanitarios y educativo, e incluso la

falta de centros de acogida funcionales del mismo sistema de protección.

La valoración de conductas disruptivas o disociales recurrentes, transgresoras de las normas sociales y los derechos de terceros, es la manifestación externa más fácil de comprobar, pero es difícil determinar sus causas y el tipo de respuesta más eficiente para abordarlas.

La clasificación de recursos específicos existentes y la dependencia funcional de una administración u otra (DGAIA, Dirección de Protección Social o Servicio Catalán de Salud) condicionan la propuesta de recurso más adecuada a las necesidades de cada persona, que a menudo no responde claramente a esta clasificación. Así, hay una cierta confusión, que se manifiesta en la pluralidad de diagnósticos clínicos que presentan los menores ingresados en cada uno de los centros y recursos existentes, en la categorización y la indicación proporcionada a cada caso (discapacidad, salud mental, consumo o trastorno de conducta), y también en el tratamiento que reciben.

Paralelamente, dentro de la comunidad científica, y en el ámbito de salud mental, hay una fuerte controversia en cuanto a las

diferentes diagnósticos que afectan especialmente los trastornos de conducta y la adolescencia, que algunos categorizan como patología de salud mental y otros no, y que, dependiendo de la aproximación, implican tratamiento clínico y farmacológico o un abordaje de la recuperación emocional y no desde la patología.

Por otra parte, la drogodependencia se trata desde el ámbito de salud sin atender las especificidades del hecho de ser niño o adolescente, y la atención residencial de la discapacidad se prevé en la Cartera de servicios sociales únicamente para adultos, cuando sobre todo algunos adolescentes y sus familias también requieren este servicio porque su atención en el ámbito convivencial familiar es muy difícil.

Por último, los recursos existentes en el ámbito de protección, ya de entrada escasos y con la confusión de diagnósticos y tratamientos indicados, a veces son ocupados por adultos que no han sido incapacitados judicialmente cuando llegan a la mayoría de edad, por los déficits de coordinación y de gestión del proceso de transición a la vida adulta que presenta el sistema de protección, junto con las dificultades de provisión de recurso adecuado por parte del sistema de protección social.

Recomendaciones

- Garantizar los derechos de los menores en la propuesta de ingreso en centro residencial terapéutico de acuerdo con el interés superior del menor.
- Regular y supervisar que todo internamiento en centro residencial especializado de un menor cumple los requisitos siguientes:
 - Última ratio y mínimo tiempo indispensable. hay que evaluar si la existencia de este tipo de recurso es idóneo y necesario, siempre preservando la garantía de derechos y una vez agotadas todas las opciones alternativas disponibles, como por ejemplo programas de acompañamiento terapéutico y socioeducativo a domicilio de más intensidad que los que hay actualmente.
 - Consentimiento informado de los tratamientos médicos y edad mínima. Los tratamientos tienen que ser prescritos por personal facultativo, pero también tienen que contar con el consentimiento informado de los adolescentes y niños maduros, y en todo caso de los mayores de dieciséis años, y tienen que estar sometidos a criterios de supervisión, particularmente en el caso de tratamientos farmacológicos, en cuanto a posología y administración, control de la evolución y la detección de posibles efectos adversos.

Recomendaciones

- Autorización judicial y evaluación forense. Para la separación del adolescente de su medio y la aplicación de medidas de restricción o limitación de su libertad, hay que exigir la autorización judicial para el ingreso, que deberá basarse en el parte médico o de evaluación psicológica que acompañe la solicitud y que acredite la necesidad de este ingreso de acuerdo con el interés superior del menor. Esta decisión deberá revisarse en los plazos establecidos para garantizar también la proporcionalidad de la medida y su continuidad en el tiempo. La evaluación forense tiene que permitir que la autorización judicial no sea una mera regularización del ingreso, sino que tiene que ser un informe adecuado y completo que sirva de apoyo objetivable y que los órganos judiciales tienen que examinar de manera crítica.

- Supervisión y control. Hay que regular los derechos y deberes de los menores ingresados en los centros residenciales actualmente existentes que hacen funciones terapéuticas y educativas, las ratios de profesionales, los requisitos de ingreso y la atención especializada a menores, y también las garantías en el establecimiento de medidas de contención, de tratamiento y educativas previstas, sin que puedan preverse sanciones que impliquen restricciones al derecho de comunicación y relación con compañeros y familiares ni al derecho a la educación ni a la dignidad, de acuerdo con el interés superior del adolescente y la finalidad educativa que deben perseguir las medidas.

La supervisión y el control tiene que incluir la escucha de los profesionales y, sobre todo, de los menores ingresados en los centros (entrevistas con los chicos y chicas ingresados, revisión de los planes terapéuticos y de medicación, el régimen disciplinario y la imposición de sanciones, protocolos de contenciones, ratios de profesionales, etc.). Es necesario establecer una periodicidad de inspecciones frecuentes a los centros que permita supervisar y controlar su funcionamiento de forma adecuada.

Administraciones afectadas

- Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias
- Departamento de Salud

20. LA EXPOSICIÓN DE LOS MENORES A CAMPOS ELECTROMAGNÉTICOS

El Síndic ha recibido en los últimos años varias quejas presentadas por miembros de la comunidad escolar de centros que están ubicados a poca distancia de estaciones transformadoras o instalaciones eléctricas, relacionadas con la exposición de los menores a campos electromagnéticos y con los posibles riesgos asociados para su salud. En uno de los casos el centro ha tenido alumnado diagnosticado de leucemia.

En estos casos, el Síndic ha solicitado a la Administración educativa la realización de estudios para medir el nivel de exposición del alumnado a los campos electromagnéticos, y ha obtenido como resultado que los valores del campo eléctrico y magnético detectados en las aulas y en las zonas exteriores del centro próximo están por debajo de los valores recomendados por el Real Decreto 299/2016, de 22 de julio, sobre la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a campos electromagnéticos, para la cual, concluye, no sería necesario aplicar una actuación correctora para cumplir la normativa vigente.

No obstante, el estudio de las quejas pone de manifiesto, a través de informes elaborados por la Agencia de Salud Pública de Cataluña y otros organismos de salud, que, si bien los niveles de exposición encontrados se sitúan por debajo de los parámetros establecidos por la normativa, no se puede descartar completamente (y tampoco afirmar) que no exista una relación entre la exposición a campos electromagnéticos y la leucemia infantil.

De hecho, la Agencia de Salud Pública de Cataluña expone que la información científica actualmente disponible no confirma que la exposición a campos electromagnéticos de baja intensidad produzca ninguna consecuencia para la salud, aunque todavía con un cierto grado de incertidumbre.

La Agencia de Salud Pública de Cataluña expone que “la Agencia Internacional de Investigación del Cáncer (IARC) clasificó el

año 2002 los campos magnéticos de baja frecuencia ‘como posiblemente carcinógenos para los seres humanos’ (Grupo 2b) por su evidencia limitada de producir carcinogenicidad en humanos en base a las asociaciones observadas en estudios epidemiológicos sobre la leucemia infantil” (con estudios con medidas medias de campo magnético superiores a 0,3 μ T), y añade la referencia de un informe de 2007 de la OMS, que valora exhaustivamente los estudios publicados tras la clasificación del IARC, y que concluye que “las evidencias relacionadas con la leucemia infantil no son lo bastante sólidas para establecer una relación de causalidad”.

La Agencia de Salud Pública de Cataluña también expone que la Comisión Internacional para la protección contra radiaciones no ionizantes (ICNIRP) concluyó en 2010 que, a criterio de esta comisión, “la evidencia científica actual sobre que la exposición prolongada a campos magnéticos de baja frecuencia está causalmente relacionada con un aumento de riesgo de leucemia infantil es demasiado débil para considerarla como base de los criterios de referencia de exposición. Indica también que si la relación no es causal, entiende que una reducción de la exposición no daría ningún beneficio para la salud”.

La Agencia de Salud Pública de Cataluña también expone que el informe de 2009 del Comité Científico sobre Riesgos Sanitarios Emergentes y Recientemente Identificados (SCENIHR) concluyó que “seguía siendo válida la conclusión que los campos magnéticos de baja frecuencia son posibles carcinógenos sobre la base de los resultados de leucemia infantil, y que los estudios de laboratorio siguen sin proporcionar explicaciones a las asociaciones obtenidas en los estudios epidemiológicos”.

Por último, la Agencia de Salud Pública de Cataluña recuerda que la normativa vigente sobre la materia está basada en los conocimientos científicos actuales y está establecida para proteger a toda la población con un factor de seguridad elevado. No obstante, también recomienda “actuar según el principio de la limitación prudente, que implica el hecho de limitar la exposición hasta dónde sea razonable, evitando las exposiciones innecesarias”.

En esta misma línea, el Servicio de Oncología y Hematología Pediátrica del Hospital Universitario de la Vall d'Hebron indica que no hay evidencia diferente a la establecida por el IARC, en cuanto a la exposición a CEM de baja frecuencia y la aparición de leucemias infantiles (Grupo 2B), excepto a niveles muy altos de exposición ($>0,4 \mu\text{T}$). Algunas de las medidas hechas en estos centros superan estos niveles de exposición.

En caso de que haya niveles superiores a $0,4 \mu\text{T}$, este servicio considera que, bajo el principio de precaución, sería oportuno pedir alejar los transformadores o las instalaciones eléctricas de los centros escolares afectados a la distancia necesaria para tener unos niveles de exposición aceptables, especialmente porque los niños permanecen en el centro muchas horas diarias y muchos días al año.

En esta misma línea, la Agencia de Salud Pública de Barcelona expone, entre otros aspectos, que “la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en la Resolución 1815 de 2011 (6), con respecto a las normas o los valores umbrales para las emisiones de campos electromagnéticos de todo tipo y frecuencias, recomienda firmemente que se aplique el principio ALARA (tan bajo como sea razonablemente posible), con respecto a todos los efectos sobre la salud (corta y larga duración). Además, tendría que aplicarse el principio de precaución cuando la evaluación científica no permite determinar el riesgo con la certeza suficiente”.

Estos organismos también destacan que no es suficiente una medición puntual de los niveles de exposición, dado que los campos electromagnéticos pueden variar dependiendo

de la hora del día o del día del año, en función del consumo eléctrico.

A la vista de estas consideraciones, el Síndic recuerda que la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño establecen el derecho del menor a disfrutar del mayor nivel de salud posible y la obligación de las administraciones de asegurar la plena aplicación de este derecho, entre otros, con actuaciones de prevención en el ámbito de la salud (art. 24).

En esta línea, la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, establece el derecho a la prevención, la protección y la promoción de la salud (art. 44), y más concretamente el derecho de cualquier niño o adolescente a (a) beneficiarse de las acciones de promoción de la salud; (b) recibir actuaciones preventivas, con el objetivo de prevenir las enfermedades y sus complicaciones y disminuir la exposición a factores de riesgo para la salud, o (c) recibir los efectos beneficiosos de la protección de la salud, que se expresa en el derecho a desarrollarse en entornos saludables, tanto en el ámbito público como en el ámbito privado.

Tanto la Convención sobre derechos del niño (art. 3) como la Ley 14/2010 (art. 5) prevén que el interés superior del menor tiene que ser el principio inspirador de todas las decisiones y actuaciones que lo conciernen adoptadas y llevadas a cabo por los progenitores, por los titulares de la tutela o de la guarda, por las instituciones públicas o privadas encargadas de protegerlo y de asistirlo o por la autoridad judicial o administrativa.

Recomendación

- De acuerdo con el principio de precaución, dado el derecho del alumnado a la prevención y a la protección de la salud, y dado que no puede descartarse completamente que exista una relación entre la leucemia infantil y la exposición a campos electromagnéticos en los niveles detectados en algunos centros (aunque no pueda establecerse una relación causal), desarrollar las actuaciones necesarias para situar la exposición del centro a niveles inferiores de riesgo incrementado de leucemia infantil.

Administraciones afectadas

- ☑ Departamento de Educación
- ☑ Departamento de Salud

c) Derecho de los menores a un nivel de vida adecuado

21. APOYO A LA LACTANCIA MATERNA COMO DERECHO DEL MENOR

El Síndic ha recibido varias quejas en las que se ponen de manifiesto decisiones de las administraciones que limitan la posibilidad de las madres de amamantar a los recién nacidos o de garantizar al bebé lactancia materna a demanda y un contacto o proximidad material constante con la figura materna. En algunos casos, se ha constatado que en determinados espacios o foros no se acepta que las madres que amamantan asistan a los mismos con sus hijos. También se ha tenido conocimiento de la decisión de alguna escuela infantil que se ha negado a suministrar un biberón con leche materna a los recién nacidos matriculados durante el horario lectivo.

En sus resoluciones, el Síndic ha puesto de manifiesto que, de acuerdo con lo establecido por la Organización Mundial de la Salud, la leche materna es el alimento ideal para los recién nacidos. Es un alimento seguro, limpio y que contiene todos los nutrientes que necesita la criatura en cada momento, aparte de anticuerpos que ayudan a protegerla contra muchas enfermedades frecuentes en la infancia. Siguiendo los planteamientos de este organismo internacional, ha reiterado la necesidad que las administraciones adopten medidas para promover la práctica de la lactancia materna exclusiva durante los primeros seis meses de vida del recién nacido, y la continuación del amamantamiento al menos hasta los dos años y más, si la madre lo desea.

También ha recordado que los relatores especiales de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, el derecho a la salud, el Grupo de Trabajo sobre la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica, y el Comité de los derechos de los menores han hecho un llamamiento a todos los países para llevar a cabo esfuerzos claros para proteger a los bebés y las madres y acompañar la lactancia materna.

El Síndic recuerda que el amamantamiento ha sido reconocido como derecho humano, puesto que tanto los bebés como las madres tienen el

derecho a la vida, a la supervivencia y el desarrollo y al mayor nivel de salud posible, y el amamantamiento materno contribuye de forma clara a estas finalidades. Por ello, las mujeres tienen derecho a obtener información detallada e imparcial para poder tomar una decisión en relación con la alimentación de los recién nacidos.

Concretamente, en cuanto a la posibilidad que los recién nacidos inscritos en escuelas infantil puedan alimentarse durante el horario lectivo con leche materna aportada por su madre, el Síndic ha recordado que, de acuerdo con el artículo 1 del Decreto 101/2010, de 3 de agosto, de ordenación de las enseñanzas del primer ciclo de la educación infantil, el primer ciclo de educación infantil, comprendido entre los cero y los tres años, se tiene que organizar de acuerdo con los principios de educación inclusiva y coeducadora, poniendo una atención especial en la diversidad de los menores, en la detección precoz de las necesidades educativas específicas, en la intervención sobre las dificultades de desarrollo en cuanto se detecten, y en la cooperación estrecha entre los centros y las familias.

La acción educativa de este ciclo debe procurar la integración de las diversas experiencias de los menores, promover su desarrollo integral y la adaptación a su ritmo evolutivo. Y, en esta línea, los proyectos educativos que elaboran los centros tienen que ser lo suficiente flexibles para permitir concreciones individuales ajustadas a las características, los ritmos de desarrollo y aprendizaje y las singularidades de cada alumno para que se pueda dar cumplimiento al principio de atención a la diversidad.

La consideración de la primera etapa de educación infantil como un ciclo en el que es especialmente importante tener en cuenta la evolución y los ritmos de cada alumno y promover su desarrollo integral, garantizando un proyecto educativo lo suficiente flexible para permitir concreciones individuales ajustadas a las necesidades de cada uno, es la que, a criterio del Síndic, obliga a los centros educativos a buscar e integrar, dentro de las atenciones que prestan al alumnado, prácticas de cuidado que permitan atender todas las situaciones que estén relacionadas con su proceso integral,

incluidas, las alimentarias, atendiendo a los diferentes modelos y momentos de crianza en que se pueda encontrar cada alumno.

También en relación con este asunto, el Síndic ha recordado que el interés superior del lactante es poder garantizar su alimentación a demanda, de acuerdo con las recomendaciones de la OMS y, si también es la preferencia de la madre, sin introducir leches sustitutivas de la materna.

Por ello, a criterio del Síndic, las necesidades organizativas del servicio de la escuela infantil, necesarias y legítimas, deben ceder y ser lo suficientemente flexibles, como establece el Decreto 101/2010, para garantizar el interés superior del menor en cada caso concreto, lo que supone prestar a cada alumno la atención que requiere en su individualidad y ajustarse a las diferentes características y ritmos de desarrollo y de cada momento evolutivo.

Adicionalmente, el Síndic ha hecho referencia a la conciliación entre trabajo y vida familiar como elemento fundamental en cualquier sociedad, y a la necesidad de adoptar medidas tendentes a favorecer esta conciliación, especialmente adecuadas a las necesidades del recién nacido lactante y de su madre.

El colectivo de madres trabajadoras es especialmente vulnerable, puesto que ha sido víctima durante muchos años de situaciones de discriminación directa e indirecta y, por lo tanto, requiere un especial grado de protección legal para evitar que por razón del embarazo, del permiso de maternidad y de amamantamiento o de otras situaciones derivadas de la maternidad, la mujer pueda ser objeto de discriminación, especialmente de discriminación laboral, de acoso o de despido.

Sobre esta cuestión, el Síndic recuerda que las estadísticas de algunas asociaciones de defensa de los derechos de las mujeres sitúan entre 50.000 y 60.000 las mujeres que pierden su puesto de trabajo anualmente en España por la discriminación laboral por motivos que tienen que ver con la maternidad, incluyendo casos de despido, acoso laboral u otro tipo de prácticas y presiones que tienen como fin promover que sean las propias trabajadoras las que acaben dimitiendo de su trabajo.

Estudios elaborados por investigadores del Observatorio Social de la Caixa, a su vez, establecen que si se es mujer –y únicamente si se es mujer– tener hijos penaliza a la hora de buscar empleo. Las madres tienen hasta un 46% menos de posibilidades de conseguir una entrevista de trabajo en comparación con los hombres que tienen hijos.

Al margen de las previsiones y garantías legales, la realidad es que las madres trabajadoras tienen más dificultades para acceder al mercado laboral y mantenerse en él, y que las mujeres y sus familias afrontan un período especialmente vulnerable durante el embarazo y la lactancia.

Por este motivo, el Síndic remarca que las mujeres embarazadas y las que cuidan a sus hijos necesitan medidas legales que las protejan para prevenir que la maternidad o el amamantamiento sean un factor de discriminación que afecte al desarrollo personal y profesional de la mujer y la crianza de sus hijos.

En este contexto, a criterio del Síndic, las escuelas infantiles, aparte de tener un papel importantísimo en el proceso de crianza y educativo del menor, también son una herramienta básica para favorecer la conciliación de la vida familiar y laboral de los progenitores.

En vista de las consideraciones anteriores, el Síndic ha destacado la necesidad que las administraciones y otros estamentos de la sociedad pongan en valor la importancia de la lactancia materna para la crianza, y la necesidad que las administraciones públicas adopten medidas para promover y proteger la opción de las madres de amamantar a sus hijos, con lactancia exclusiva al menos durante los primeros seis meses, y también promover medidas para favorecer que las madres puedan continuar con la lactancia materna de los niños desde los seis meses y al menos hasta los dos años, con la alimentación complementaria necesaria en cada etapa.

Se trata de medidas no sólo de promoción y formación sobre las ventajas de la lactancia materna, sino también de medidas materiales que garanticen que la madre no será objeto de discriminaciones, directas ni indirectas, en los diferentes espacios de su vida, y en especial en

el ámbito laboral, por el hecho de optar por la lactancia materna para la crianza de los niños.

En este sentido, se reclaman medidas dirigidas a promover y facilitar la conciliación de la vida familiar y laboral para favorecer, en cada momento, la flexibilidad horaria y la existencia de espacios y medidas de apoyo que permitan a la mujer compatibilizar de la mejor manera posible el amamantamiento (los primeros seis meses de forma exclusiva y, por lo tanto, a demanda) y los otros aspectos de su vida como madre trabajadora.

Para ello, hace falta un impulso a las políticas de igualdad entre hombres y mujeres que tengan en cuenta, además, el derecho de las madres a amamantar y el derecho de los

niños a ser amamantados por la madre hasta el momento en que lo considere pertinente. Y también que los actores sociales tienen un papel muy importante a la hora de promover o restringir la lactancia materna.

La posibilidad que las madres que amamantan puedan llevar a cabo una vida cuanto más “normalizada” mejor implica garantizarles el acceso indiscriminado a los diferentes espacios de la vida pública y privada con los recién nacidos y la posibilidad de flexibilizar los horarios y las fórmulas laborales, educativas, etc., para que puedan ejercer sus derechos (tanto ellas como sus hijos lactantes) con plenas garantías. Esta es un objetivo pendiente de nuestra sociedad.

Recomendaciones

- Adoptar medidas para evitar situaciones de discriminación directa como las previstas en el artículo 8 de la Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.
- Adoptar las medidas necesarias para garantizar los derechos (de madres y bebés) a la lactancia materna y a la no-discriminación por motivos relacionados con la maternidad o la lactancia.
- Promover que en cualquier acontecimiento o espacio público, de formación o laboral, se adopten medidas para favorecer la lactancia materna de acuerdo con las consideraciones del Síndic.
- Garantizar la libertad de la mujer de amamantar en público y en los espacios públicos, por lo que es necesario crear espacios de lactancia y salas de alimentación, disponer de salas o espacios que favorezcan la posibilidad de dar continuidad a la lactancia materna hasta que la madre lo considere oportuno, fomentar nuevas propuestas de distribución de los tiempos y espacios formativos y de trabajo para favorecer esta práctica y evitar, en todo caso, que la lactancia materna suponga un inconveniente para la madre en su desarrollo personal o profesional.
- Aplicar las normas reglamentarias de funcionamiento de los centros educativos, y especialmente de los de primer ciclo de educación infantil, para asegurar la flexibilidad necesaria para poder incluir y gestionar las necesidades de las madres que amamantan que asisten con sus hijos recién nacidos a las reuniones convocadas por la escuela.
- Garantizar el interés superior de los bebés lactantes en el sentido que puedan ser alimentados por el personal de las escuelas infantiles, con la leche materna que proporcione la madre, en el horario recomendado por la familia durante el horario lectivo.

Administraciones afectadas

- Ayuntamiento de Barcelona
- Administraciones locales

22. LA ATENCIÓN DE FAMILIAS CON MENORES A CARGO EN SITUACIÓN DE EXCLUSIÓN RESIDENCIAL CON ELEVADA MOVILIDAD TERRITORIAL

El Síndic recibe numerosas quejas relacionadas con familias con menores a cargo afectadas por situaciones de exclusión residencial, que se dirigen a esta institución por la necesidad urgente de acceder a una vivienda asequible, a causa de la pérdida de la vivienda habitual, por razón de un procedimiento judicial de desahucio o u otros.

Ante situaciones de exclusión residencial, el Síndic suele pedir a las administraciones afectadas, también a los ayuntamientos, que, conjuntamente con las familias, encuentren una solución rápida a la problemática de infravivienda, con el fin de garantizar unas condiciones materiales de vida adecuada para los menores afectados.

Habitualmente, con el apoyo de servicios sociales, estas familias son hospedadas de forma temporal en casas de familiares o conocidos, en habitaciones realquiladas, en determinados servicios o programas especializados de atención residencial o en pensiones, a veces ubicadas fuera del municipio en el que residían previamente.

Ante esta movilidad residencial derivada de una situación de exclusión residencial y motivada por la voluntad de encontrar una solución a la problemática de la infravivienda, el Síndic ha detectado déficits en la atención social y el seguimiento de los menores en situación de riesgo por parte de las administraciones.

La falta de empadronamiento y la falta de unos servicios sociales de referencia

La propia Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño y la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, entre otros, establecen el deber de proteger a los menores que se encuentren en situación de riesgo, y la obligación que las decisiones adoptadas por las administraciones públicas tengan en consideración el interés superior del menor.

La Ley 14/2010, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, y la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales, prevén que este seguimiento de la situación de riesgo del menor tenga que ser garantizado por el sistema de servicios sociales.

A la práctica, sin embargo, el Síndic ha detectado casos en los que, al constatar el desahucio y el cambio de residencia, a pesar del carácter temporal de este y que haya sido promovido por los propios servicios municipales, hay ayuntamientos que dan de baja la familia del padrón de habitantes y cierran el caso en los servicios sociales correspondientes.

Los servicios sociales del nuevo municipio de residencia, a su vez, exponen que la familia no está empadronada (y a veces no cumple los requisitos para hacerlo) y que no tiene vinculación en el municipio, y que únicamente ha residido en recursos muy provisionales (habitación de realquiler, pensiones, etc.). Esta situación, además de las dificultades o la falta de colaboración de las personas afectadas para seguir los planes de trabajo, provoca que ninguno de los servicios sociales que ha intervenido en estos casos, a veces, muestre buena disponibilidad por continuar o iniciar sus actuaciones y asumir el caso como propio, bajo el pretexto que el caso corresponde a otros servicios sociales.

En relación con este asunto, el Síndic recuerda que el artículo 6 de la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales, sobre los titulares del derecho a acceder a los servicios sociales, expone que: “1. Los servicios sociales se ofrecen a toda la población y tienen como destinatarios a las personas que necesitan información, valoración, diagnóstico, orientación, apoyo, intervención y asesoramiento individual, familiar o comunitario para hacer frente a situaciones de necesidad personal básica, de falta de cohesión social o familiar o de desigualdad y para su prevención. 2. Son titulares del derecho a acceder al sistema público de servicios sociales los ciudadanos de los estados miembros de la Unión Europea empadronados en un municipio de Cataluña”, a pesar de que “3. Pueden acceder al sistema público de servicios sociales las personas que no cumplen la condición que

fija el apartado 2 si se encuentran en estado de necesidad personal básica, de acuerdo con lo establecido por la legislación en materia de extranjería.”

A criterio de esta institución, la falta de empadronamiento de la familia no es una condición adecuada porque puede limitar su acceso a derechos básicos. La existencia del derecho de los menores a ser protegidos y a tener un nivel adecuado de vida y la situación de vulnerabilidad social que sufre la familia exigen a los servicios sociales garantizar el seguimiento de la situación en la que se encuentra el menor afectado. A criterio de esta institución, la falta de unos servicios sociales de referencia pone en riesgo las garantías de estos derechos.

El cierre del expediente de la Agencia de la Vivienda de Cataluña por cambio de residencia

El artículo 1.2. del Reglamento de la Mesa de valoración de situaciones de emergencias económicas y sociales de Cataluña (Resolución TES/987/2019, de 15 de abril) establece que “el ámbito de actuación de la Mesa incluye toda Cataluña, salvo los municipios que disponen de mesa de emergencias propia”.

A veces, esta movilidad residencial se produce de municipios sin mesa a municipios con mesa. Esto provoca que casos con resolución favorable por parte de la Mesa de valoración de situaciones de emergencias económicas y sociales de Cataluña, que están a la espera de asignación de una vivienda de emergencia, reciban una notificación con el cierre del expediente.

A criterio de esta institución, el reconocimiento de una situación de emergencia social por parte de la Agencia de la Vivienda de Cataluña no debería desaparecer por el simple cambio de residencia de la familia, y más aún cuando este cambio de residencia es circunstancial y la vida cotidiana de esta familia, especialmente del menor afectado, se continúa desarrollando, en gran parte, en el municipio donde residía antes del cambio.

La Agencia de la Vivienda de Cataluña expone que son los servicios sociales del municipio con mesa los que deben dar curso a una nueva solicitud de valoración de la mesa de emergencias locales, a pesar de que ya haya habido un reconocimiento de una situación de emergencia social y no exista ningún indicio que haga pensar que esta situación de emergencia social ya no existe.

Por otra parte, la Agencia de la Vivienda de Cataluña no tienen conocimiento, aparentemente, de si la situación de emergencia social ha remitido, ni tampoco de si la mesa de valoración del segundo municipio ha emitido una resolución favorable y atenderá la situación de emergencia social reconocida previamente por la Mesa de valoración de situaciones de emergencias económicas y sociales de Cataluña. Se ha cerrado el expediente con la mera comunicación por parte de los servicios sociales que el caso ha sido derivado a unos servicios sociales de un municipio que dispone de mesa.

Se podría dar la paradoja, por ejemplo, que la mesa de valoración del nuevo municipio de residencia, en condiciones idénticas, tuviera un posicionamiento diferente al de la Mesa de valoración de situaciones de emergencias económicas y sociales de Cataluña. O se podría dar la paradoja que la Agencia de la Vivienda de Cataluña estuviera en condiciones de proporcionar una solución residencial a la situación de emergencia social reconocida, que no se haría efectiva por el cierre del expediente, y que el ayuntamiento del nuevo municipio de residencia no tuviera ninguna solución a corto plazo.

De hecho, el Síndic ha constatado la dificultad de las familias para que sean atendidas favorablemente por la mesa de emergencias del municipio, dada la falta de empadronamiento y su falta de vinculación al municipio. A criterio de esta institución, el cierre del expediente no sitúa el interés superior del menor en el centro de esta decisión.

Recomendaciones

- Garantizar que las familias con menores a cargo en situación de exclusión residencial, y que hayan cambiado de residencia, están empadronadas y tienen unos servicios sociales de referencia que hacen el seguimiento de la situación de riesgo de los menores y les proporcionan la protección necesaria.
- Derivar los casos entre servicios sociales en los que haya un cambio de residencia a otro municipio por el hecho de encontrar una vivienda asequible y no darlos por cerrados en caso de que este cambio de residencia sea circunstancial o temporal.
- Garantizar la coordinación entre la Agencia de la Vivienda de Cataluña y los ayuntamientos afectados, especialmente cuando la familia no tiene una residencia estable en ningún municipio de Cataluña.
- No dar por cerrado el expediente en la Agencia de la Vivienda de Cataluña con el simple cambio de residencia, una vez la Mesa de valoración de las situaciones de emergencias económica y social de Cataluña ya haya emitido una resolución favorable, sin ninguna información adicional que acredite que la situación de emergencia social ya reconocida haya remitido o esté siendo atendida.

Administraciones afectadas

- Departamento de Territorio y Sostenibilidad (Agencia de la Vivienda de Cataluña)
- Administraciones locales

V. EDUCACIÓN Y OCIO

a) Derecho a la educación

23. EL PACTO CONTRA LA SEGREGACIÓN ESCOLAR EN CATALUÑA

Durante los últimos años, el Síndic se ha ocupado de concienciar a la sociedad, a los agentes educativos y a las administraciones públicas de que la segregación escolar supone una vulneración del derecho a la educación, y también de situar la segregación escolar en el centro del debate político, con el objetivo de promover el desarrollo de políticas educativas que contribuyan de forma más decidida a revertir la problemática.

El Síndic elaboró dos informes en 2016, *La segregación escolar en Cataluña (I): la gestión del proceso de admisión de alumnado*, y *La segregación escolar en Cataluña (II): las condiciones de escolarización*, que destacaban la falta de avances estructurales significativos en la reducción de los desequilibrios en la composición social de los centros.

Para cambiar esta tendencia, y desde el año 2017, el Síndic ha promovido un pacto social alrededor de la lucha contra la segregación escolar, con la convicción que, sin un acuerdo de todos, sin la corresponsabilidad de todos, se hace muy difícil impulsar políticas efectivas para promover la equidad en la admisión de alumnado. La experiencia aseñala que cuando se han hecho políticas activas, con la corresponsabilidad de todos, se han conseguido avances significativos.

El lunes 18 de marzo de 2019 tuvo lugar el acto de firma del Pacto contra la segregación escolar en el Parlamento de Cataluña, al que se han adherido la mayoría de agentes de la comunidad educativa y del arco parlamentario e institucional, entre los cuales más de veinticinco entidades del ámbito educativo y la inmensa mayoría de ayuntamientos de más de diez mil habitantes. El Pacto incluye treinta actuaciones y ciento ochenta y nueve medidas concretas en nueve ámbitos que el Departamento de Educación se compromete a implementar, en la medida en la que sea posible, durante la presente legislatura y los agentes signatarios harán el seguimiento de la aplicación de estas medidas. Los ayuntamientos que se han

adherido al pacto también asumirán durante los próximos tres años la adopción de las medidas consensuadas que pertenezcan a su marco competencial, y también los titulares de los centros concertados. Todas las propuestas están dirigidas al conjunto de centros que integran el Servicio de Educación de Cataluña.

Entre otras medidas, el Pacto contra la segregación escolar prevé el desarrollo reglamentario, por medio de un nuevo decreto de admisión de alumnado, de los principales instrumentos previstos en la Ley de educación de Cataluña del año 2009 para combatir la segregación escolar, especialmente la posibilidad de establecer proporciones máximas de alumnado con necesidades educativas específicas en los centros o la extensión de la vigencia de la reserva de plaza hasta el inicio de curso.

El Pacto contra la segregación escolar también plantea superar la infrautilización de los diferentes instrumentos que ofrece la normativa para promover la escolarización equilibrada de alumnado. Aún hay déficits bastante generalizados, por ejemplo, con el uso de la reserva de plazas, que es el principal instrumento actualmente disponible, especialmente por la escasa detección proactiva de necesidades educativas específicas durante el proceso ordinario de admisión y por la falta de actuaciones específicas de acompañamiento del alumnado con necesidades educativas específicas a esta reserva en el proceso de admisión. Tampoco se utilizan lo suficiente las ampliaciones o las reducciones de ratio como medida para promover la escolarización equilibrada de la matrícula fuera de plazo, ni tampoco las adscripciones o la zonificación para combatir la segregación escolar. Con este propósito, está prevista la elaboración de orientaciones, instrucciones y protocolos dirigidos a los diferentes agentes que intervienen en la gestión del proceso de admisión de alumnado y en la programación de la oferta.

El Pacto también prevé la promoción de acuerdos o pactos locales para alcanzar una escolarización equilibrada, y también incrementar las garantías de gratuidad real

para el alumnado socialmente desfavorecido por medio de una mejora de financiación de los centros que integran el Servicio de Educación de Cataluña. Precisamente, uno de los principales factores segregadores son los costes de escolarización que tiene que asumir el alumnado, especialmente en los centros privados concertados, que hacen una hora de clase más al día (en concepto de actividad complementaria) que la mayoría de centros públicos. En algunos centros, no se garantiza la gratuidad de la actividad complementaria al alumnado con necesidades educativas específicas asignado de oficio.

Debido a las restricciones presupuestarias derivadas de la crisis económica, en los últimos años se han debilitado las medidas dirigidas a promover la corresponsabilidad de los centros concertados en la escolarización de alumnado con necesidades educativas específicas, como por ejemplo los contratos-programa o la minoración de la inversión destinada a financiar la escolarización en igualdad de oportunidades del alumnado con necesidades educativas específicas en centros concertados.

En todo caso, existen grandes desigualdades en las cuotas que deben pagar las familias en el sector público y en el sector concertado, pero también dentro de los dos sectores de titularidad. La diferenciación en los costes de escolarización que asumen las familias en cada centro son, a su vez, un factor determinante para entender la diferenciación de los proyectos educativos, tanto en centros públicos como concertados, que se ven condicionados por la capacidad de las familias de financiar proyectos y actividades (a través de las cuotas) y de generar oportunidades educativas al alcance del alumnado. El apoyo de los centros de alta complejidad, también en el ámbito financiero, tiene que permitir corregir el impacto de la composición social en los proyectos educativos.

Durante el año 2019, ya se han puesto en marcha varias de las actuaciones previstas en el Pacto. Son un ejemplo de ellas la aprobación del Decreto 31/2019, de 5 de febrero, que anula los criterios complementarios de enfermedad digestiva crónica y exalumnos; la elaboración del documento para la organización y la gestión de los centros con el título “Transparencia y acceso a la información pública”, que limita el acceso a los datos de composición social y resultados académicos de los centros, o la creación de la comisión de estudio sobre

regímenes de admisión y de la subcomisión de estudio sobre segregación residencial y la elaboración del documento de propuestas dirigidas al Departamento de Educación, para que se valoren en el marco de la elaboración del nuevo decreto de admisión de alumnado (ámbito 1 del Pacto), de las orientaciones relacionadas con la programación de la oferta y la gestión del proceso de admisión (ámbito 2) o del protocolo para el uso de la reserva de plazas (ámbito 3), entre otros.

Este documento se ha presentado el mes de noviembre de 2019 al Departamento de Educación y al Parlamento de Cataluña por medio del Pacto contra la segregación escolar: propuestas para un nuevo decreto y para nuevos protocolos de actuación.

Las propuestas que traslada al Departamento de Educación son:

- Incorporar al nuevo decreto la definición de la segregación escolar y de la escolarización equilibrada de alumnado desde una perspectiva amplia (no estrictamente de reparto del alumnado con más dificultades).
- Establecer las zonas educativas heterogéneas como unidades de gestión del proceso de admisión de alumnado: la zona educativa como unidad de planificación, el establecimiento de zonas heterogéneas, la creación de una estructura técnica en las zonas por la implementación de actuaciones; la posibilidad de establecer instrumentos de admisión por zona, como por ejemplo las puertas abiertas territorializadas y la admisión por zona (con el acuerdo de los centros), y el establecimiento del criterio de accesibilidad geográfica (complementario a la proximidad).
- Definir instrumentos y procedimientos para la gestión de la matrícula fuera de plazo: la previsión de la cuota necesaria de plazas para la matrícula fuera de plazo y la matrícula viva en los centros de la zona; el cierre de ratios a partir del inicio de curso; la prohibición de escolarizar la matrícula viva de alumnado con necesidades educativas específicas a centros de alta complejidad; los criterios para la asignación de las solicitudes de admisión que se presentan fuera del período ordinario de preinscripción.
- Regular la tramitación electrónica de la preinscripción y la matrícula: la oficina electrónica.

- Regular la proporción máxima de alumnado con necesidades educativas específicas por zona: el establecimiento de la proporción máxima de alumnado con necesidades educativas específicas por zona; la vigencia de la proporción máxima más allá del inicio de curso.
- Establecer medidas para promover la escolarización de alumnado socialmente favorecido en centros de alta complejidad: la creación de oferta singular para la desegregación de centros de alta complejidad y otras medidas de choque: la oferta singular; la integración y el cierre de centros públicos; el traslado de matrícula entre centros (intercambio de matrícula).
- Establecer medidas para promover la escolarización de alumnado socialmente desfavorecido en centros de baja complejidad: la reserva de plazas para alumnado con necesidades educativas específicas: la ampliación de supuestos para determinar la consideración de necesidades educativas específicas derivadas de situaciones socioeconómicas y socioculturales desfavorecidas; la extensión de la duración de la reserva de alumnado con necesidades educativas específicas hasta el inicio de curso; la creación de la unidad de detección y prospectiva; el establecimiento de procedimientos de admisión separada para el alumnado ordinario y el alumnado con necesidades educativas específicas; la preasignación y la asignación del alumnado con necesidades educativas específicas a la reserva, y el acompañamiento del alumnado con necesidades educativas específicas en el proceso de preasignación y asignación de plazas escolares reservadas.
- Regular las garantías de gratuidad: la suficiencia de recursos públicos para la gratuidad; la publicidad activa de la financiación pública y de las cuotas del centro; el criterio de gratuidad de la escolarización del alumnado con necesidades educativas específicas asignado a los centros públicos y concertados, con las ayudas del Departamento de Educación; los criterios de accesibilidad económica y de no-exclusión de las actividades escolares; la comunicación de la no-participación en las actividades complementarias; las garantías de voluntariedad de las actividades complementarias, de los servicios escolares y de las actividades extraescolares (y de las cuotas asociadas; la voluntariedad de las aportaciones a fundaciones y asociaciones).
- Incorporar la escolarización equilibrada de alumnado como criterio de planificación y prever los informes de impacto: los informes de impacto; criterios para determinar las zonas educativas heterogéneas; criterios para determinar las adscripciones; criterios para determinar la programación de la oferta.
- Establecer pautas generales de programación de la oferta para evitar la segregación escolar: la consideración de los efectos de la creación y la supresión de oferta; la programación de la oferta para evitar sobreoferta que fomente la huida; la programación de la oferta inicial para el conjunto del Servicio de Educación de Cataluña, con garantías de estabilidad para los centros; la prohibición de ampliar oferta cuando existan plazas vacantes en la zona; los límites de los incrementos y las reducciones de ratio para la lucha contra la segregación escolar; la flexibilización de los instrumentos de planificación escolar: la oferta desigual de plazas por grupo y la reserva diferenciada.
- Establecer instrumentos para combatir la segregación escolar en el paso de primaria a secundaria: la adecuación de los modelos de adscripción a la lucha contra la segregación escolar; la adscripción a dos niveles; el acompañamiento en el proceso de admisión en el cambio de etapa; el establecimiento de una proporción máxima de alumnado con dificultades en el aprendizaje en el paso de primaria a secundaria.
- Regular el acompañamiento de las familias en el proceso de admisión de alumnado: el acompañamiento de las familias hacia centros con déficit de demanda; el acompañamiento de familias que no han obtenido plaza en ninguno de los centros escogidos en la admisión de alumnado; el acompañamiento de las familias de alumnado con necesidades educativas específicas y la acogida en los centros.
- Establecer mecanismos de prevención y control del fraude: la transparencia en el proceso de admisión; el domicilio padronal como un elemento de prueba no suficiente en caso de indicio de irregularidad; el plazo para presentar y resolver las denuncias por posibles irregularidades; la comisión de garantías de admisión como órgano de referencia en la tramitación de los procedimientos de revisión de plaza escolar

por posibles irregularidades en el proceso de admisión de alumnado; la notificación electrónica; los cambios de residencia antes del inicio de curso escolar: mayores exigencias de acreditación del criterio de proximidad.

- Regular la gestión de la información en el proceso de admisión: las puertas abiertas comprometidas con el Servicio de Educación de Cataluña; los límites de acceso a la información pública a datos que pueden afectar a la segregación escolar; el apoyo a los centros con una demanda más débil y los programas de desagregación; el conocimiento actualizado de las plazas vacantes por parte de las comisiones de garantías de admisión y de las oficinas municipales de escolarización.

- Definir la arquitectura de los dispositivos para el fomento de la escolarización equilibrada de alumnado en el territorio y las funciones: la arquitectura de los dispositivos en el territorio; la formación de los miembros de las mesas mixtas de planificación, de las comisiones de garantías de admisión y de la Inspección de Educación y de los técnicos municipales de referencia.

- Establecer el deber de evaluar el proceso de admisión de alumnado: el análisis de la baja demanda o de la pérdida de alumnado en determinados centros; el desarrollo de

sistemas de recogida de datos sobre la composición social de los centros.

- Garantizar los recursos y los apoyos adicionales necesarios para la atención de la diversidad: la suficiencia y la diligencia en la provisión de los recursos a los centros para la gestión de la complejidad educativa; el establecimiento de criterios objetivos para la provisión de los recursos adicionales para atender al alumnado con necesidades educativas específicas; el acceso a las aulas de acogida se realiza a partir de primero de educación primaria, la prioridad en la admisión del alumnado con propuesta de escolarización por parte del EAP.

Además, el Pacto también resulta un espacio de rendición de cuentas ante la comunidad educativa, a través de reuniones semestrales de la Comisión de Seguimiento, integrada por el conjunto de las entidades signatarias, convocadas por el Departamento de Enseñanza y el Síndic de Greuges.

Durante el año 2019, se ha celebrado la reunión de constitución de la Comisión de Seguimiento, en el mes de junio, y la segunda reunión prevista, en el mes de noviembre, para analizar los resultados de los trabajos desarrollados.

También está en marcha la Comisión del coste de la plaza escolar, que prevé finalizar los trabajos a finales del año 2019.

24. LA FORMACIÓN DE LOS DOCENTES DE EDUCACIÓN SECUNDARIA COMO GARANTÍA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN PÚBLICA DE CALIDAD

El día 20 de abril de 2018 se publicó en el DOGC la Resolución ENS/763/2018, de 12 de abril, de convocatoria de concurso público para formar parte de la bolsa de trabajo para prestar servicios con carácter temporal, como personal interino docente en centros públicos dependientes del Departamento de Enseñanza, que modifica la Resolución ENS/2980/2016, de 27 de diciembre, por la que se aprueban las bases de las convocatorias de concurso público para formar parte de la bolsa de trabajo para prestar servicios con carácter temporal como personal interino docente en centros públicos dependientes del Departamento de Enseñanza.

Esta resolución de 2018 posibilita eximir el profesorado del requisito de estar en posesión del máster de formación del profesorado, o formación pedagógica y didáctica equivalente, exigido en la Resolución ENS/2980/2016. La razón que se esgrime en la exposición de motivos de la Resolución ENS/763/2018 para flexibilizar el cumplimiento del requisito es “la necesidad de atender al alumnado para una correcta prestación del servicio público educativo y la situación extraordinaria de falta de personal interino disponible en bolsa en algunas especialidades docentes de las enseñanzas secundarias”.

La forma en la que se formaliza la inscripción en la bolsa con la exención de este requisito está regulada en el punto segundo de la Resolución ENS/763/2018:

“Excepcionalmente, también serán admitidas, de forma condicionada a la obtención y presentación efectiva de la titulación o certificación correspondiente, las personas que estén cursando el título oficial de master de formación del profesorado o la certificación que acredite la formación pedagógica y didáctica equivalente y las personas que manifiesten su compromiso de obtener estas titulaciones antes del inicio del curso 2021-2022.”

No se especifica cuáles pueden ser las consecuencias del incumplimiento de este compromiso.

El día 7 de mayo de 2018 se resuelve habilitar personal funcionario del cuerpo de maestros para impartir docencia en los dos primeros cursos de ESO con carácter provisional, y siempre que la persona tenga la titulación académica correspondiente, para impartir las especialidades lengua catalana, literatura y matemáticas de forma excepcional.

El Departamento de Educación expresa la dificultad para proveer de profesorado la bolsa de trabajo de personal interino disponible para algunas especialidades de enseñanza secundaria (matemáticas, lengua catalana y castellana) y algunas especialidades de formación profesional industrial (electrónicas, informáticas). Indica que incluso durante el curso 2017/2018 la situación de dificultad de provisión de profesorado había requerido activar el procedimiento de adjudicación de plazas de difícil cobertura y que algunas vacantes de profesorado no pudieron cubrirse durante un período de tiempo, con las consecuencias que este hecho conllevó para el alumnado afectado.

También se señala que se está trabajando con las universidades la oferta formativa en las especialidades que presentaban más carencias de cobertura y otras vías alternativas de formación más flexible que se adecúen más a los perfiles profesionales de las especialidades en cuestión. Así mismo, se remarca la dificultad que conlleva el elevado precio de los másteres para el acceso a la formación que se requiere para ejercer como personal docente y la necesidad de prestigiar esta salida profesional para determinados sectores en los que las salidas profesionales alternativas pueden ser más atractivas.

El día 2 de mayo de 2018 se plantearon preguntas al Gobierno en sede parlamentaria sobre la decisión tomada; en concreto, sobre la falta de coordinación con las universidades para ofrecer plazas en el máster obligatorio de formación de profesorado, sobre el valor que se da al máster, las medidas para garantizar la formación necesaria al personal docente que no ha obtenido el máster, las medidas para paliar el agravio comparativo entre los docentes que han cursado el máster y los que no, entre otros.

En fecha 4 de mayo de 2018 la Conferencia de Decanos y Decanas de Educación de Cataluña se manifestaba en desacuerdo con la decisión

sin haber mantenido ninguna interlocución con las facultades de educación, que se consideraban afectadas y responsables de la formación pedagógica inicial de profesorado, porque contravenía las exigencias legales y la filosofía académica que da apoyo a la formación del profesorado. Así mismo, se ponían a disposición de la Administración para colaborar en la búsqueda de alternativas a la problemática planteada.

En este contexto, el Síndic no cuestiona la necesidad del Departamento de Educación de proveer la bolsa de trabajo de personal interino docente de manera urgente y extraordinaria, pero sí cuestiona la falta de planificación y el hecho de que se exima de la formación específica exigida para ejercer esta profesión mediante resolución del Departamento y sin garantizar una formación adicional mientras no se acredite que se cumplen los requisitos.

La normativa vigente, de hecho, tampoco permite esta exención. La Resolución ENS/2980/2016, de 27 de diciembre, dictada de acuerdo con el artículo 122.1 de la Ley 12/2009, de educación, y el artículo 1 del Decreto 133/2001, y mediante la cual se aprueban las bases de las convocatorias para prestar servicios como personal interino docente para el cuerpo de profesores de enseñanza secundaria, cuerpo de profesores de escuelas oficiales de idiomas y cuerpo de profesores técnicos de formación profesional, exige estar en posesión del título oficial de máster de formación del profesorado, o la formación pedagógica y didáctica equivalente, y prevé unas exenciones regladas que acreditan una equivalencia de formación didáctica y pedagógica (haber impartido docencia en la ESO, el bachillerato o la formación profesional durante dos cursos académicos completos o durante doce meses en períodos continuos o discontinuos, antes del 1 de octubre de 2009, o haber obtenido, antes del 1 de octubre de 2009 algunos títulos como el de Magisterio).

Así mismo, en el apartado 1.3, en cuanto a la acreditación de requisitos, esta resolución prevé que, excepcionalmente, la convocatoria pueda prever que el título oficial de máster de formación del profesorado o la certificación que acredite la formación pedagógica y didáctica equivalente, establecidos como requisito en los apartados g) y h) del punto 1.1, se puedan acreditar hasta la fecha de inicio del curso a la que haga referencia, para que las

personas que estén cursando esta formación puedan ser admitidas de forma acondicionada a la obtención y la presentación efectiva de la titulación o certificación correspondiente.

El Departamento de Educación tiene entre sus competencias la potestad de establecer el procedimiento para definir el perfil y la provisión de puestos de trabajo docentes, pero a nivel estatal se establece el reconocimiento de títulos para ejercer algunas profesiones, llamadas profesiones reguladas, entre las cuales las de maestro y profesor de educación secundaria obligatoria y bachillerato, formación profesional y enseñanza de idiomas.

En este sentido, hay que tener en cuenta que la Ley orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, conforma las profesiones de profesor de educación secundaria obligatoria y bachillerato, formación profesional y enseñanza de idiomas como profesiones reguladas, cuyo ejercicio requiere estar en posesión del correspondiente título de máster.

La Orden ECI/3858/2007, de 27 de diciembre, mediante la cual se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habilitan para el ejercicio de las profesiones de profesor de educación secundaria obligatoria y bachillerato, formación profesional y enseñanza de idiomas, establece los requisitos de los planes de estudio para la obtención de los títulos de máster que tendrán que impartir las universidades para habilitar al ejercicio de la profesión de profesor de educación secundaria obligatoria y bachillerato, formación profesional y enseñanza de idiomas.

Entre las competencias que se prevé que tenga que adquirir el futuro profesorado hay, entre otras: conocer los contenidos curriculares; planificar, desarrollar y evaluar el proceso de enseñanza y aprendizaje; buscar, obtener, procesar y comunicar información y transformarla en conocimiento, para aplicarla a los procesos de enseñanza y aprendizaje; concretar el currículum y desarrollar y aplicar metodologías didácticas; diseñar y desarrollar espacios de aprendizaje con especial atención a la equidad, la educación emocional y en valores, con respecto a los derechos humanos; adquirir estrategias para estimular el esfuerzo del estudiante y promover la capacidad de aprendizaje y las habilidades de pensamiento; conocer los procesos de interacción y

comunicación en el aula, dominar habilidades sociales y fomentar la convivencia; diseñar actividades formales y no formales para hacer del centro un lugar de participación y cultura, desarrollar funciones de tutoría; conocer la normativa y la organización institucional del sistema educativo y los modelos de mejora en la calidad, e informar a las familias y asesorar y orientar en el plan personal, académico y profesional el alumnado.

Esta exigencia de formación del personal docente se enmarca en un proceso de concienciación y de reivindicación del derecho a la educación pública y de calidad en condiciones de igualdad.

Así, en Cataluña, también en virtud del acuerdo del Consejo Interuniversitario de Cataluña de 6 de mayo de 2013, se crea el Programa de mejora e innovación en la formación de maestros (MIF), que también pretende contribuir a la mejora de la formación de estos profesionales, desde la coordinación y el seguimiento de la formación que se imparte en las universidades y con el fin de garantizar una enseñanza de calidad.

El MIF es un órgano de coordinación de las universidades catalanas con la función de contribuir a la mejora de la formación inicial de maestros, y el documento de trabajo del grupo de trabajo sobre modelo formativo del Programa indica, entre otras cuestiones, que se requiere:

- Una planificación más cuidadosa de las necesidades futuras de maestros y profesores (0-18), que permita de regular con mayor precisión el acceso tanto a los estudios como al ejercicio de la profesión.
- Una mejora del reconocimiento social y académico de los estudios de maestros y profesores (0-18), que tendrían que aumentar el nivel de exigencia tanto por lo que se refiere a las competencias y los conocimientos como al compromiso educativo.
- Una mejora de la formación inicial universitaria que garantice la adquisición de una base sólida de competencias y conocimientos disciplinarios y profesionales estrechamente conectados con la realidad educativa, por medio de la colaboración con unos centros de prácticas específicamente reconocidos y dotados para ejercer esta función formadora.

- Una mejora de la formación continua, plenamente incorporada a la vida profesional, que garantice tanto la actualización periódica de las competencias y los conocimientos como la capacidad permanente de adaptación a las nuevas demandas planteadas por la evolución social.

El Departamento de Educación, por su lado, indicó el mes de enero de 2019 que 4.181 personas se inscribieron en la bolsa de trabajo de personal docente acogiéndose al compromiso de cursar el máster de formación pedagógica y didáctica, pero sin haberlo cursado, 308 de las cuales han sido llamadas a ocupar un empleo.

El Síndic solicitó al Departamento que, para garantizar el derecho a la educación de calidad en igualdad de oportunidades, valorara las consideraciones formuladas con referencia al cumplimiento de la normativa vigente en cuanto a la exigencia del requisito del título de máster que habilita para el ejercicio de las profesiones de profesor de educación secundaria obligatoria y bachillerato, formación profesional y enseñanza de idiomas para formar parte de la bolsa de trabajo de personal interino docente para algunas especialidades de los cuerpos docentes de enseñanzas secundarias el próximo curso, y también las consecuencias por el incumplimiento del compromiso firmado de obtención de la formación pedagógica exigida antes del 1 de septiembre de 2021.

Así mismo, indicaba que, en caso de que fuera imprescindible establecer esta exención, se valorara qué formación adicional se podía garantizar a este profesorado antes de ejercer como docente, para que pudiera adquirir algún tipo de capacitación pedagógica previa.

El Síndic valora que, puesto que este profesorado está ejerciendo su función docente y depende para el ejercicio de sus funciones del Departamento de Educación, dicho Departamento es responsable de garantizarle una formación específica complementaria mientras no acredite la formación específica pedagógica que garantiza haber cursado el máster universitario. En este sentido, es necesario ofrecer y exigir una formación específica complementaria a estos 308 docentes que

no acreditaron formación pedagógica que permitiera garantizar una docencia de calidad antes de ocupar su puesto como docentes durante el curso anterior.

La Resolución EDU/778/2019, de 22 de marzo, por la que se abre convocatoria de concurso público de méritos para formar parte de la bolsa de trabajo del personal interino docente para prestar servicios en centros dependientes del Departamento de Educación para este curso, mantiene en el apartado “participación acondicionada” que excepcionalmente, en los supuestos de falta de personas candidatas en una determinada especialidad docente y territorio, se puede determinar que también se admitan las solicitudes de las personas que se encuentren en algunos de los casos siguientes:

a) Estar matriculadas o estar cursando el máster de formación del profesorado o la formación pedagógica y didáctica equivalente exigida para impartir docencia en las enseñanzas a las que se opta.

b) Asumir el compromiso de cursar el máster de formación del profesorado o la formación pedagógica y didáctica equivalente exigida para impartir docencia en las enseñanzas a las que se opta antes del fin del curso 2021-2022.

El incumplimiento de la obtención y la presentación de esta titulación dentro del plazo establecido determinará la exclusión automática de la bolsa de trabajo del personal interino docente.

En el caso de que se acceda a la bolsa por esta vía, el orden de prioridad en la asignación de destinos sitúa a estas personas detrás de las que cumplen todos los requisitos y tiene en cuenta a las personas incluidas en el apartado a) por delante de las incluidas en el apartado b). En este sentido, la Resolución de 11 de julio de 2019 del director general de Profesorado y Personal de Centros Públicos, por la que se establecen los criterios para gestionar la bolsa de trabajo de personal docente para el curso 2019-2020, prevé que se pueda nombrar como docente de secundaria a personal interino comprometido a acreditar la formación del profesorado o formación pedagógica y didáctica equivalente antes del inicio del curso 2021-2022 y también del curso 2022-2023 (en último lugar de prioridad).

Por último, este año se han recibido quejas de personas que se incorporaron a la bolsa de trabajo con el compromiso de cursar el máster de profesorado de secundaria y que no pueden obtener plaza por falta de plazas disponibles de su especialidad en el máster en la universidad pública catalana.

Recomendaciones

■ Evaluar la planificación del personal docente realizada durante los últimos años para poder implementar medidas a medio y largo plazo para abordar la problemática más general de dificultad de cobertura de determinadas especialidades, en el seno del Programa de mejora e innovación de la formación de maestros (MIF) y en coordinación con el Departamento de Empresa y Conocimiento, para dotar de oferta suficiente de formación especializada las universidades públicas catalanas.

■ Asegurar la formación complementaria necesaria para los docentes que acceden a una plaza de personal interino docente para prestar servicios en centros dependientes del Departamento de Educación sin acreditar la formación pedagógica que exige la legislación vigente y que permite garantizar una docencia de calidad y a la vez el derecho a la educación pública y de calidad en condiciones de igualdad.

Administraciones afectadas

- Departamento de Educación
- Departamento de Empresa y Conocimiento

25. LA GARANTÍA DEL DERECHO A LA OBTENCIÓN DE COPIAS DE EXÁMENES Y PRUEBAS REVISADAS

Se han recibido algunas quejas y consultas con referencia a la vulneración del derecho de madres, padres, tutores legales o alumnos a obtener copia de exámenes y pruebas revisadas en el conjunto del sistema educativo.

En estos casos, y así se ha hecho constar, son aplicables las garantías del procedimiento administrativo, que también deben preservarse en el ámbito académico y educativo, y que prevén el derecho de acceso, obtención de copia y actuación por representación, por transparencia y por no generar indefensión al estudiante.

En cuanto a la actuación por representación, también es aplicable la normativa de procedimiento administrativo general, y en el caso de los estudios de secundaria y bachillerato, también cabe hacer referencia a la normativa sectorial.

En concreto, el artículo 26 de la Ley 26/2010, de régimen jurídico y de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas de Cataluña, establece que los ciudadanos que tienen la condición de personas interesadas en un procedimiento administrativo en tramitación tienen derecho a acceder al expediente y a obtener copia de los documentos que forman parte del mismo.

Igualmente, el artículo 27 de esta misma ley, en cuanto al acceso a los expedientes archivados, indica que las personas tienen derecho a acceder, por cualquier medio, a los registros y a los documentos que formen parte de un expediente y se encuentren en los archivos de las administraciones públicas catalanas, siempre que los expedientes correspondan a procedimientos acabados en la fecha de la solicitud.

Así mismo, el artículo 13 de la Ley 39/2015, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, establece que quien tiene capacidad de obrar ante las administraciones públicas es titular del derecho a acceder a la información pública, registros y archivos, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública

y buen gobierno, y el resto del ordenamiento jurídico. El artículo 53 de la Ley 39/2015 establece como garantías del procedimiento el derecho a acceder y obtener copia de los documentos contenidos en los procedimientos mencionados.

En cuanto a la representación, en el artículo 5 de la Ley 39/2015 consta que las personas físicas con capacidad de obrar pueden actuar en representación de otras ante las administraciones públicas, y que esta representación se puede acreditar mediante cualquier medio válido en derecho que deje constancia fidedigna de su existencia.

Conreferencia a la actuación por representación de padres, madres y tutores legales de los estudiantes, el artículo 10 del Real Decreto 310/2016, de 29 de julio, mediante el cual se regulan las evaluaciones finales de educación secundaria obligatoria y bachillerato, al que también se remite la Orden ECD/42/2018, de 25 de enero, por la que se determinan las características, el diseño y el contenido de la evaluación de Bachillerato para el acceso a la Universidad, las fechas máximas de realización y de resolución de los procedimientos de revisión de las calificaciones obtenidas, para el curso 2017/2018, establece expresamente que los padres, madres o tutores legales, y si procede los alumnos, tienen derecho a ver las pruebas revisadas una vez finalizado en su totalidad el proceso de revisión que establece este artículo, en el plazo de diez días desde la notificación de la resolución de revisión.

En este artículo, no se hace referencia a la mayoría o minoría de edad del estudiante que solicita la revisión ni a la visualización por representación de las pruebas revisadas.

Así, la normativa de procedimiento administrativo común también es aplicable a los expedientes de las pruebas de acceso a la universidad y también la figura de representación procesal, a pesar de que en este caso la vista del examen pueda tener más o menos transcendencia procesal clara a efectos de realizar alegaciones o recursos posteriores respecto del contenido de las calificaciones obtenidas por razones de discrecionalidad técnica.

Existen pronunciamientos respecto de la aplicación de la normativa de procedimiento administrativo común en cuanto a las

garantías mencionadas con referencia a pruebas y exámenes en el mismo sentido por parte de otras instituciones homólogas en el Estado español, como por ejemplo el propio Defensor del Pueblo de España, y también el Defensor del Pueblo andaluz y el Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana.

Sobre esta cuestión, el Defensor del Pueblo español el mes noviembre del año 2015 emitió una resolución que fue aceptada por la Administración, en aquel caso la Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid, con referencia al derecho de los padres de alumnos a obtener copia de los exámenes y pruebas de evaluación de sus hijos.

En aquel caso, la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid argumentaba, en contra de facilitar el acceso y la copia a los padres y madres a los exámenes de sus hijos, que la legislación educativa vigente no preveía de forma expresa y concreta el derecho a obtener copias de los exámenes y documentos de evaluación, y que una orden de la Consejería sobre la evaluación de alumnos de educación primaria (Orden 3622/2014, de 3 de diciembre) señalaba que este derecho tenía que ejercerse exclusivamente dentro del centro docente, prescripción incompatible con el derecho a obtener copia de los documentos.

El Defensor del Pueblo español indica que una norma reglamentaria sobre un sector y aspecto específicos no puede regir con preferencia sobre una norma legal general que regula el derecho a obtener copias como parte del derecho al acceso que corresponde a todos los ciudadanos en sus relaciones con las administraciones públicas.

En este sentido, hace mención de diversas sentencias del orden contencioso-administrativo en supuestos similares que indican que “el derecho de cualquier ciudadano a acceder a la documentación administrativa no se encuentra con ningún otro límite que el interés legítimo del solicitante”. “No se puede restringir el derecho a acceder a un expediente administrativo sobre la base de una disposición reglamentaria”. “La documentación a qué tiene derecho a acceder el alumno por imperativo de lo dispuesto en el artículo 35 a) de la LRJPAC [entonces vigente] es aquella

que reviste interés para el alumno porque lo afecta de forma inmediata en el caso de valoraciones y calificaciones que lo conciernen directamente”. En definitiva, “es el canon del interés legítimo lo que marca el derecho del ciudadano a acceder a la documentación administrativa, y este tiene que aplicarse de modo que se facilite y no se restrinja de forma injustificada el ejercicio de este derecho por parte de los administrados”.

Los propios tribunales entienden que la ley reguladora del procedimiento administrativo a la que se ha hecho referencia resulta aplicable de forma supletoria en los aspectos a los que no se extiendan las normas procedimentales específicas y, en concreto, han considerado que resulta plenamente aplicable en el ámbito académico el precepto que prevé el derecho a obtener copia de los documentos contenidos, dado que, a su parecer, “el derecho a disponer de fotocopia del examen realizado constituye un elemento de valoración básica para que el interesado pueda concluir sobre la razonabilidad de formular las alegaciones que en derecho convengan”.

La recomendación del Defensor del Pueblo de España, en aquel caso aceptada por la Comunidad de Madrid, fue impartir instrucciones a los centros docentes para que resolvieran las peticiones formuladas por alumnos y padres y madres de alumnos de obtener copia de los exámenes o pruebas de evaluación realizadas en sentido positivo, de acuerdo con el artículo 35.a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, entonces vigente.

Del mismo modo se pronunciaba el Defensor del Pueblo Andaluz en noviembre de 2012 con referencia a una queja dirigida al presidente del Consorcio de Bomberos de la Provincia de Cádiz, sobre el proceso selectivo convocado.

En aquella resolución, el Defensor andaluz indicaba que la revisión de un ejercicio o el acceso a documentos elaborados por los administrados a los que se hacía referencia constituye un derecho y no una concesión graciosa. Por lo tanto, la Administración no puede, como tampoco puede un tribunal calificador, negarse a mostrar un ejercicio o examen escrito, realizado por el aspirante en una prueba selectiva. Este acceso se considera que contribuye a garantizar los requisitos de igualdad, mérito y capacidad que establece la

Constitución en los artículos 23.2 y 103.3, que también son aplicables al proceso selectivo de las pruebas de acceso a la universidad.

Por último, en una reciente resolución del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, aceptada por la Administración el día 29 de enero del presente año, se recomendaba a la Consejería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte que diera instrucciones a los centros docentes dependientes para que resolvieran en sentido positivo y de acuerdo con lo establecido en el artículo 53.1 de la Ley 39/2015, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, las peticiones formuladas por alumnos (mayores de edad) o sus padres o madres de copias de los exámenes o pruebas de evaluación realizadas.

En dicha resolución, se analizaba el contenido de una orden (32/2011) de la Consejería de Educación, Formación y Trabajo, mediante la cual se regula el derecho del alumnado a la objetividad de la evaluación, y que establece el procedimiento de reclamación de calificaciones obtenidas y de las decisiones de promoción, certificación u obtención del título académico que correspondan. En esta norma, se limitaba el derecho del alumnado o de sus representantes legales al acceso a los exámenes realizados en el ámbito de las reclamaciones, revisiones y aclaraciones.

El Síndic de la Comunitat Valenciana expone que las prescripciones reglamentarias tienen que interpretarse necesariamente de acuerdo con lo establecido en el artículo 53.1 de la Ley 39/2015, y que son plenamente aplicables en el ámbito académico las prescripciones de la ley mencionada, y así también lo han interpretado los tribunales contencioso-administrativos, que señalan el derecho de cualquier ciudadano a acceder a la documentación administrativa sin ningún otro límite que el interés legítimo de la persona solicitante.

Así pues, las cuestiones planteadas se resuelven aplicando las garantías establecidas en el marco del procedimiento administrativo común.

No obstante, comunidades autónomas como por ejemplo el País Vasco (Orden de 7 de julio de 2008, del Consejero de Educación, Universidades e Investigación, por la que se

regula la evaluación del alumnado en la Educación Básica) y la Comunitat Valenciana, en cumplimiento de la resolución del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana mencionada más arriba, han incluido en su normativa este derecho y el procedimiento específico para poder reclamar, ver y obtener copia de la documentación obrante en el expediente académico del alumno, incluyendo las diversas pruebas de evaluación corregida que constan, y también el derecho a actuar por representación, en el caso de alumnos menores de edad por parte del padre, la madre o el tutor legal.

En este sentido, el Síndic de Greuges catalán también considera oportuno que se formalice esta previsión expresa en Cataluña.

El Departamento de Enseñanza indica que los órdenes de evaluación vigentes de enseñanza primaria y secundaria y de las enseñanzas posobligatorias no hacen referencia explícita a la posibilidad o al derecho del alumnado a obtener una copia de las pruebas objetivas que forman parte de su proceso de evaluación y, si procede, de calificación.

Lo que sí establecen, con matices en cada etapa educativa, es el derecho de los alumnos, y de sus familias si estos son menores de edad, a ser informados adecuadamente del proceso de evaluación. Esto supone el derecho a recibir los informes escritos de evaluación establecida en la normativa, a conocer los criterios de evaluación y las calificaciones obtenidas, a recibir las aclaraciones necesarias sobre los informes de evaluación derivada de las sesiones de evaluación trimestrales y finales, y también con referencia a las calificaciones obtenidas en actividades de evaluación. Así mismo, se regula de forma detallada el proceso que tiene que seguirse en caso de que se quiera presentar una reclamación en relación con las calificaciones obtenidas.

Esta falta de concreción normativa en este aspecto contrasta con la práctica habitual en todos los centros de facilitar al alumnado las pruebas objetivas que forman parte del proceso de evaluación para hacer la revisión conjuntamente, una vez han sido evaluadas y calificadas. En muchos casos, porque así lo prevé la normativa, las pruebas quedan en manos del alumnado, que las tiene que custodiar hasta final de curso. En otros, se

devuelven al profesorado, que las custodia hasta el inicio del curso siguiente. Actualmente, también es una práctica en algunos centros permitir que el alumnado fotografíe la prueba con el móvil y guarde la imagen resultante.

Por otra parte, cuando se piden aclaraciones sobre los resultados obtenidos en una prueba objetiva, estas se hacen, normalmente, comentando la prueba con el alumno y, en su caso, con la familia: esto supone implícitamente visualizar la prueba.

También se indica que corresponde a los centros, en el marco de su proyecto educativo y de las normas de funcionamiento, establecer con más detalle los protocolos que tienen que seguirse cuando el alumnado o su familia solicita aclaraciones con referencia a la evaluación o calificación, sin entrar en contradicción con lo que está establecido normativamente.

Así mismo, en el marco de una enseñanza competencial y en un sistema educativo inclusivo, existe una clara tendencia a disminuir el peso de las pruebas de evaluación objetiva –exámenes–, como elementos clave para la evaluación y la calificación de los aprendizajes del alumnado. Estas pruebas pasan a ser un elemento más entre otros (observación continuada, exposiciones, autoevaluación, trabajo cooperativo, pruebas orales, etc.) para llevar a cabo la evaluación formativa,

formadora y calificadora, sobre todo en las enseñanzas obligatorias.

En este sentido, la normativa entiende que cualquier aclaración sobre las calificaciones tiene que hacerse en un marco dialogado entre el alumno o la familia y el docente que permita la comprensión del proceso evaluador en conjunto y, en su caso, de las calificaciones obtenidas en las pruebas objetivas y su peso en la evaluación trimestral o final.

Por otra parte, la evaluación entendida como instrumento de aprendizaje, y no sólo como herramienta de calificación, presupone que se lleva a cabo en un marco de mutua confianza entre el alumnado y el profesorado, y que sus criterios y objetivos son compartidos y transparentes.

En conclusión, por estos motivos de carácter pedagógico, por la práctica ya efectiva en muchos centros, y en coherencia con la filosofía de fondo que sustenta la normativa más reciente de currículum y evaluación, el Síndic considera que es necesario introducir en la normativa educativa una referencia explícita al derecho del alumnado o de las familias a visualizar y disponer de copia de las pruebas objetivas de evaluación que se hayan tenido en cuenta para calificarlo, y también que se oriente a los centros para que tomen medidas con el fin de que esto se produzca en el marco de una entrevista con el docente responsable de hacer las aclaraciones pertinentes sobre la evaluación del alumno.

Recomendación

- Prever de forma expresa el derecho a la visualización y a la obtención de copia de los exámenes y otras pruebas que puedan formar parte del expediente académico del estudiante y de su proceso de evaluación, tanto de los estudiantes actuando en nombre propio, como a través de la figura de la representación, y en todo caso cuando los estudiantes sean menores de edad, a través de su padre, madre o tutor legal.

Administración afectada

- Departamento de Educación

26. LA ATENCIÓN ESPECIALIZADA DE LAS NECESIDADES ESPECÍFICAS DEL ALUMNADO CON NECESIDADES ESPECIALES DE SALUD EN LOS CENTROS EDUCATIVOS ORDINARIOS

El Síndic está estudiando el proceso de aplicación, por parte del Departamento de Educación, del Decreto 150/2017, de 17 de octubre, de la atención educativa del alumnado en el marco de un sistema inclusivo. De acuerdo con el artículo 5 de esta norma, corresponde a la Administración educativa velar para que en los centros educativos queden cubiertas las necesidades de asistencia sanitaria y parasanitaria del alumnado que lo requiere, especialmente del alumnado con estados de salud clínicamente complejos.

Una de las preocupaciones que surgen en relación con la propuesta de aplicación del Decreto de educación inclusiva (que prioriza la escolarización del número más alto de casos posibles en los centros ordinarios y únicamente de manera muy residual en CEE) es la atención especializada y específica de los menores (con o sin discapacidad) que requieren una asistencia sanitaria diaria por causa de dificultades de salud. En relación con esto, tanto los familiares de los menores como colectivos docentes han planteado al Síndic su preocupación por la falta de apoyo sanitario a los centros escolares ordinarios. Concretamente, el personal de enseñanza (personal docente, personal monitor, personal velador) expone su recelo ante el hecho de tener que realizar estas tareas sanitarias que consideran que no entran dentro de sus funciones y para las cuales no tienen formación.

Sobre esta cuestión, el Síndic también ha recibido quejas de familias de menores con necesidades de apoyo sanitario específico por las patologías que sufren (como por ejemplo menores no autónomos en el control de diabetes complejas, menores con crisis epilépticas generalizadas de repetición, menores con necesidades de sondeos varias veces al día, entre otros) que solicitan la presencia de personal sanitario o de profesionales especializados en la atención de una determinada patología en los centros educativos.

Según ha informado la Administración, el Departamento de Educación está trabajando

conjuntamente con el Departamento de Salud para la elaboración de un acuerdo marco de colaboración para el desarrollo de las intervenciones vinculadas a la salud del alumnado en el ámbito escolar y sobre la atención educativa del alumnado ingresado en centros sanitarios.

Este marco prevé que cada centro educativo ordinario esté asignado a una área básica de salud de referencia, y que los equipos de atención primaria del área correspondiente sean los responsables del asesoramiento sanitario a los centros educativos, para las actuaciones propias de la atención primaria y para la coordinación de actuaciones con otros servicios.

En este contexto, el personal profesional de enfermería del programa “Salud y Escuela” se define como eje para llevar a cabo las actividades de asesoramiento a los centros y para la organización de actividades preventivas y de promoción de la salud, de detección precoz, y de atención y apoyo al alumnado con necesidades especiales de salud.

A su vez, el Departamento de Salud señala que, dado que la inclusión del alumnado con necesidades especiales tiene que responder a un modelo de máxima normalidad educativa, se considera que incorporar personal sanitario a las escuelas dificulta la orientación salutogénica comunitaria y de trabajo en red. Además, la incorporación de personal sanitario fuera del Departamento de Salud aumenta la segmentación de la asistencia y potencia problemas de variabilidad de atención y complica la formación continuada y la acreditación en calidad y seguridad del paciente.

En cuanto a las funciones que puede realizar un profesional sanitario en el ámbito escolar, Salud informa que se trata, por un lado, de actividades preventivas y de promoción y educación de la salud y, del otro, de coordinación para la gestión de casos junto con la familia y el personal educativo en los casos de alumnos con condiciones crónicas complejas que lo necesiten.

Así, el Departamento de Salud pone en valor el trabajo conjunto con el Departamento de Educación para la elaboración de un marco de colaboración en el que los grupos de

trabajo consensuarán el contenido de los convenios específicos que los regirán, y tienen el encargo de redactar los planes funcionales que guiarán la actuación que se lleve a cabo en el ámbito correspondiente. Los programas previstos son:

- Promoción y protección de la salud y prevención de la enfermedad en el ámbito escolar.
- Atención al alumnado con necesidades especiales de salud en los centros de educación ordinaria.
- Atención al alumnado con necesidades especiales de salud en los centros de educación especial.
- Apoyo a los centros educativos en relación con el alumnado con trastornos mentales.
- Atención educativa a menores ingresados en hospitales integrados en la red de utilización pública (SISCAT) y hospitales de día para la población infantil y juvenil con trastornos mentales y de atención educativa domiciliaria.

El Departamento también remarca que es en el marco de la atención al alumnado con necesidades especiales de salud en los centros educativos (tanto ordinarios como

de educación especial) donde se puede detallar cuál es la necesidad que se requiere en los profesionales sanitarios de referencia en cada caso. A partir de aquí, en los casos de alumnado con condiciones crónicas tiene que elaborarse un PIIC (Plan de intervención individual compartido), en el que tienen que establecerse las medidas de actuación pactadas de forma individualizada y compartida entre los profesionales sanitarios de referencia del alumno y la familia. Será en el plan funcional que cada comisión establecerá la participación del personal educativo (para todo lo que hace referencia al ámbito escolar), y también la coordinación entre los profesionales de referencia del alumno y los del ABS de referencia del centro cuando no coincidan.

En cuanto al programa “Salud y Escuela”, el Departamento de salud informa que se está renovando y definiendo la figura del profesional de enfermería “Salud y Escuela” como vector principal de las actividades de asesoramiento y de resolución de dudas sanitarias, de actividades preventivas, de promoción de la salud, de detección precoz, de atención o apoyo al alumnado con necesidades de salud y de vinculación a los equipos de la red sanitaria adecuada. Esta figura será la referencia para los centros educativos del territorio del ámbito de cada área básica de salud (ABS).

Recomendaciones

- Terminar, con la mayor brevedad, el Acuerdo marco de colaboración entre los departamentos de Educación y Salud para el desarrollo de las intervenciones vinculadas a la salud de menores en el ámbito escolar.
- Establecer, sin demora, el Plan funcional interdepartamental para la atención al alumnado con necesidades especiales de salud en el ámbito escolar en el marco del cual debería concretar en un instrumento específico:
 - los medios de apoyo sanitario a las escuelas para poder garantizar en condiciones adecuadas la incorporación a los centros educativos ordinarios del alumnado con necesidades especiales en el ámbito de la salud;
 - medidas y medios de apoyo sanitario complementarios y específicos que puedan destinarse a la atención de casos especialmente complejos de alumnos que requieran un apoyo permanente e individualizado y que, por lo tanto, necesitan un apoyo sanitario durante todas las horas lectivas.
- Abordar la previsible incorporación en la escuela ordinaria, en los próximos cursos, de menores escolarizados previamente en CEE y el posible incremento de alumnado con necesidades especiales de salud en las aulas de la escuela ordinaria, y establecer las medidas de coordinación y colaboración entre ambas administraciones para atender estos casos.

Administraciones afectadas

- Departamento de Educación
- Departamento de Salud

27. LA SEGURIDAD ALIMENTARIA DEL ALUMNADO CON CELIAQUÍA EN LOS COMEDORES ESCOLARES

Desde hace algunos años, la Asociación de Celiacos de Cataluña traslada al Síndic su preocupación sobre la falta de garantías en los comedores escolares para el alumnado celiaco o con alergias alimentarias, por la imposibilidad práctica de conseguir un servicio seguro en todas las escuelas (especialmente en el caso de los celiacos asintomáticos).

La asociación menciona, especialmente, el riesgo para la salud del alumnado celiaco derivado de la ingesta ocasional de trazas de gluten, y también de la falta de protocolos de seguridad y mecanismos de control obligatorios y suficientes en los centros escolares, lo cual provoca incidencias como por ejemplo:

- Existen casos en los que el servicio de cocina de la escuela no puede ofrecer con garantías un menú sin gluten y el alumno tiene que traerse diariamente su propia comida. El servicio de cocina no puede garantizar que no se contamine la fiambrera, puesto que las personas que la manipulan no tienen formación específica ni existen pautas de manipulación.
- En las escuelas que ofrecen comida sin gluten se han producido errores de protocolo en la seguridad de la cocina o en el personal de comedor y se ha dado un producto no apto a un celiaco que ha sufrido una intoxicación grave.
- Algunos alumnos muestran en la revisión médica anual, tras hacer uso del servicio de comedor, un claro aumento de los marcadores de celiacología.

– Las escuelas que ofrecen opciones sin gluten no tienen un buen protocolo de inclusión. Existen casos de alumnos separados en una mesa o incluso se identifica al alumnado mediante carteles ocasionando problemas de inclusión.

A estas situaciones, hay que añadir la preocupación sobre la falta de garantías fuera del comedor escolar, relacionadas con la gestión de las horas de desayuno o de

merienda, y también con la ingesta de alimentos en celebraciones de cumpleaños en el aula o en fiestas determinadas, como por ejemplo la castañada u otras.

El artículo 40 de la Ley 17/2011, de seguridad alimentaria y nutrición, establece, entre otros: (1) la obligación de preparar menús adaptados para el alumnado que acredite la imposibilidad de ingerir determinados alimentos que perjudican su salud; (2) cuando las condiciones organizativas o las instalaciones y los locales de cocina no permitan cumplir las garantías exigidas para la elaboración de los menús especiales, o el coste adicional de estas elaboraciones resulte inasumible, la obligación de facilitar al alumnado los medios de refrigeración y calentamiento adecuados, de uso exclusivo para estas comidas, para que se pueda conservar y consumir el menú especial proporcionado por la familia; (3) el deber de las autoridades sanitarias de velar para que las comidas servidas en las escuelas estén adaptadas, (4) la obligación de informar a las familias de la programación mensual de menús, con detalle.

El Departamento de Educación menciona la responsabilidad de la empresa que presta el servicio para ofrecer las condiciones adecuadas, y también las indicaciones que ya se dan en los documentos de organización y gestión, y más particularmente en el documento “Salud escolar en los centros educativos” y en un documento más específico, elaborado conjuntamente entre el Departamento de Educación y el Departamento de Salud, en el que se expone el modelo de atención específico en el ámbito escolar dirigido a alumnos con alergias alimentarias.

En relación con este asunto, el Síndic constata que las indicaciones contenidas en estos documentos no hacen mención, prácticamente, al servicio de comedor escolar, y así lo ha indicado al Departamento de Educación.

Por su parte, el Departamento de Salud también expone que, conjuntamente con el Departamento de Educación, se facilita información a las escuelas para poder elaborar menús especializados, en caso de que se puedan hacer, o facilitar la conservación y el calentamiento de los menús que el alumnado traiga de su casa, con documentos como por ejemplo la “Guía de la alimentación saludable

en la etapa escolar”, “Recomendaciones para mejorar la calidad de las programaciones de menús en la escuela” (a nivel estatal también se dispone del “Documento de consenso sobre la alimentación en los centros educativos”), folletos informativos referentes a los requisitos para fomentar el cumplimiento de la norma por parte de los responsables de establecimientos alimentarios (plan de formación y capacitación, plan de control de proveedores, plan de trazabilidad, plan de control de los alérgenos y sustancias que provocan intolerancia alimentaria), o el manual de buenas prácticas de manipulación “Los alérgenos alimentarios en la restauración colectiva”, elaborado por ACSA, dirigido a todos los profesionales que trabajan en el ámbito de la restauración para colectividades (también en las escuelas).

Adicionalmente, según se expone, el Departamento de Educación y el Departamento de Salud ofrecen a todos los centros docentes la posibilidad de solicitar un informe de evaluación de las programaciones de menús escolares, Programa de revisión de programaciones de menús escolares en Cataluña (PREME).

Para comprobar el cumplimiento de condiciones adecuadas, es necesario hacer una evaluación caso por caso. El Departamento de Salud es el organismo competente en el control sanitario de los establecimientos de restauración colectiva social, incluidas las escuelas. El protocolo que se sigue para supervisar los comedores escolares (PC-50-26) incluye ítems para verificar que la escuela tiene buenas prácticas de manipulación y no se producen contaminaciones cruzadas en ninguna de las etapas de producción y servicio de las comidas, entre otros requisitos.

El Departamento de Salud considera que los ámbitos de mejora en los que hay que continuar trabajando son: (1) el establecimiento de condiciones adecuadas en cuanto a las instalaciones, equipamientos y diseño de circuitos en las escuelas, (2) la difusión de las buenas prácticas de manipulación y (3) la formación específica de los manipuladores.

Por su parte, el Departamento de Educación expone la voluntad de tratar estos aspectos en el nuevo Decreto de comedores escolares que se está elaborando. Según informa, está

previsto que la nueva regulación establezca las medidas de inspección y de supervisión del servicio de comedor escolar, la adecuación de los menús a las necesidades del alumnado atendiendo al correcto equilibrio dietético, y el cuidado de la variación y presentación de los alimentos. En particular, se regulará la elaboración de menús especiales para las personas con alergias o intolerancias alimentarias, de acuerdo con lo establecido en la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición.

Según añade el Departamento de Educación, también establecerá aspectos relativos a la formación de los profesionales que trabajan en el servicio de comedor escolar, las condiciones de higiene, salubridad y calidad en la elaboración y la manipulación de las comidas, y también temas nutricionales y de confección de menús. Se prevé ofrecer asesoramiento sobre estos aspectos al personal de los centros educativos y de las empresas encargadas de prestar el servicio de comedor escolar.

En septiembre de 2018 se aprobó la Resolución 56/XII del Parlamento de Cataluña, sobre la oferta de restauración sin gluten en los centros educativos, en la que el Parlamento de Cataluña insta al Gobierno a:

“a) Asegurar que todos los centros educativos ofrecen un servicio de comedor adecuado para los alumnos con patologías relacionadas con la ingesta de gluten, con garantías de seguridad, el próximo curso 2018-2019.

b) Destinar los recursos necesarios para establecer y aplicar protocolos de seguridad alimentaria en todas las escuelas, para garantizar un servicio de comedor sin gluten seguro, por medio de mecanismos de control obligatorio de los procedimientos de elaboración y de servicio, de la formación integral necesaria del conjunto de profesionales vinculados a este servicio (cocina, catering, monitores, etc.) y el establecimiento de un régimen sancionador en caso de negligencias.”

El Síndic no tiene constancia que el Departamento de Educación haya avanzado en esta dirección. La Asociación de Celiacos de Cataluña ha expuesto a esta institución que las incidencias continúan produciéndose.

Recomendaciones

- Elaborar un protocolo de atención específica en el ámbito escolar del alumnado con alergias e intolerancias alimentarias que establezca pautas para la organización del servicio de comedor escolar, y que incorpore garantías de seguridad alimentaria relacionadas con el acceso y la inclusión al servicio, con la elaboración de los menús y pautas para la seguridad alimentaria fuera del servicio pero dentro de los centros escolares, y con los mecanismos de control para promover su implementación.
- Incorporar en el nuevo decreto de comedor escolar garantías de seguridad alimentaria de los alumnos con alergias e intolerancias alimentarias, como por ejemplo la celiacía.

Administraciones afectadas

- Departamento de Educación
- Departamento de Salud

28. EL SERVICIO DE TRANSPORTE ESCOLAR: EQUIDAD, CALIDAD Y SEGURIDAD

El Síndic ha recibido quejas referidas al servicio de transporte escolar en las que se plantea, por un lado, una posible falta de equidad en el establecimiento del servicio en el caso de centros de educación especial (CEE); y, por el otro, la disconformidad con las condiciones de la prestación (duración de los trayectos, condiciones de seguridad de los vehículos, preparación específica del personal de apoyo responsable de la atención de los niños en las rutas escolares).

El servicio de transporte escolar está regulado por la Ley orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación; por la Ley 12/2009, de 10 de julio, de educación, y por el Decreto 161/1996, de 14 de mayo, por el que se regula el servicio escolar de transporte para facilitar el desplazamiento del alumnado en la educación obligatoria. Este marco normativo establece que el servicio de transporte escolar es de provisión obligatoria y gratuita para el alumnado de educación obligatoria que deba escolarizarse fuera de su municipio de residencia en un centro público (o sufragado con fondos públicos) ordinario o de educación especial, propuesto por el Departamento de Educación. Para el resto de casos, la provisión de estos servicios está prevista como opcional y no necesariamente gratuita.

A partir de este marco normativo, el Síndic se ha pronunciado en relación con los temas concretos que ha conocido con referencia a los servicios de transporte escolar.

En cuanto al establecimiento del servicio, el Síndic ha observado que en la ciudad de Barcelona todos los centros de educación especial de titularidad pública tienen un servicio de transporte escolar adscrito subvencionado por el Consorcio de Educación de Barcelona. En cambio, de los 27 CEE concertados, únicamente 16 (60%) disponen de servicio de transporte escolar adscrito subvencionado, de modo que un 40% de los CEE concertados de la ciudad no disponen de servicio de transporte escolar adscrito, aunque algunos de sus alumnos reclamen dicho servicio.

El Consorcio de Educación de Barcelona informó al Síndic que el servicio de transporte escolar para los CEE de la ciudad se había asignando por centros y, en esta línea, se proveyó del servicio los centros públicos y algunos de los concertados.

Esta realidad pone de manifiesto una situación desigual entre el alumnado de los CEE de Barcelona en relación con la prestación del servicio de transporte escolar:

- Hay un porcentaje alto de alumnado escolarizado en CEE de la ciudad de Barcelona que es beneficiario del servicio de transporte escolar subsidiado, al margen de las necesidades concretas de cada alumno y del hecho que la provisión de este servicio sea obligatoria o no, en función de su municipio de residencia.
- Un 40% del alumnado con NEE escolarizado en CEE concertados de la ciudad de Barcelona, a diferencia del resto de alumnado con NEE escolarizado en la ciudad (en CEE concertados y públicos), no es beneficiario del servicio de transporte escolar subsidiado y sus respectivos centros no disponen de este servicio, al margen de las necesidades concretas de cada alumno.

Se evidencia una clara situación de discriminación ante el acceso al servicio de transporte escolar subsidiado por el Consorcio entre el alumnado escolarizado en los diferentes CEE sufragados con fondos públicos de la ciudad de Barcelona, debido al trato diferente ante situaciones potencialmente iguales, sin ningún tipo de justificación objetiva.

A la vista esta situación, el Síndic sugirió al Consorcio de Educación de Barcelona que adoptara medidas para garantizar el servicio de transporte escolar subvencionado por el Consorcio en condiciones de igualdad para todos los alumnos escolarizados en los CEE de la ciudad con financiación pública (sean públicos o concertados), y que se eliminara a la situación de desigualdad que se produce actualmente en función del centro en el que se escolariza el alumnado.

En respuesta a esta recomendación, el Consorcio ha informado al Síndic que, durante este curso 2019-2020, se ha constituido un grupo de trabajo para valorar los criterios por los que se tiene que asignar o no transporte subvencionado al alumnado con NEE escolarizado en CEE de la

ciudad de Barcelona, con el objetivo de licitar para el curso siguiente un servicio que:

- Priorice y garantice el servicio al alumnado proveniente de otros municipios, siempre que haya dictamen, tal y como marca la normativa vigente.
- Prevea la posibilidad de prestar un servicio al alumnado de Barcelona, equivalente al que presta el Instituto Municipal de Personas con Discapacidad, únicamente para el alumnado con certificado de discapacidad motriz y baremo de movilidad reducida.
- Prevea otras posibilidades de ayuda para el transporte, teniendo en cuenta la singularidad de Barcelona como municipio de grandes dimensiones, para el alumnado que tiene que acudir a CEE de otros distritos.
- Centre las propuestas en el alumnado y no en el centro, de modo que se elimine la discriminación, positiva o negativa, en función del centro al que asiste.

En cuanto a las condiciones en las que se presta el servicio de transporte escolar, el Síndic ha recibido quejas relativas a la duración excesiva de los trayectos, la falta de condiciones de seguridad de los vehículos, y la falta de preparación específica del personal de apoyo responsable de la atención del alumnado en las rutas escolares.

En relación con la duración de los trayectos, algunas familias de alumnos de CEE han explicado al Síndic que los menores tienen que soportar trayectos que a menudo se alargan más de una hora, con lo cual tienen que salir muy pronto de casa y regresan muy tarde y muy cansados.

El Síndic ha recordado al Consorcio que, de acuerdo con el artículo 11 del Real Decreto 443/2001, de 27 de abril, sobre condiciones de seguridad en el transporte escolar y de menores, los itinerarios y los horarios de los transportes escolares que tienen por objeto el traslado de los alumnos entre su domicilio y el centro escolar donde cursan estudios tienen que establecerse de modo que en circunstancias normales sea posible que el tiempo máximo que pasen en el vehículo no llegue a una hora para cada sentido del viaje. Únicamente se prevé que se llegue a esta duración máxima en casos excepcionales debidamente justificados.

En cuanto a las condiciones de seguridad, el Síndic ha recibido quejas en las que se plantea el desacuerdo con el uso de cinturones abdominales (con dos puntos de sujeción) en los vehículos de transporte escolar, por su falta de seguridad.

El marco normativo aplicable (Real Decreto 667/2015, de 17 de julio, por el que se modifica el Reglamento general de circulación, por lo que se refiere a cinturones de seguridad y sistemas de retención infantil homologados), prevé que el uso del cinturón de seguridad u otros sistemas de retención homologada en vehículos destinados al transporte escolar únicamente sea exigible respecto de los vehículos que tengan instalados estos dispositivos, pero no se requiere en los vehículos de transporte escolar que, según la normativa vigente, no están obligados a tenerlos.

La normativa referente a la instalación de cinturones de seguridad y otros sistemas de retención establece, a su vez, que los vehículos matriculados con anterioridad al 20 de octubre de 2007 no están obligados a llevar instalados cinturones de seguridad, tanto por lo que se refiere al transporte escolar como el transporte discrecional. En los vehículos de nueva fabricación la utilización de cinturones de seguridad u otros sistemas de retención debidamente abrochados tiene carácter obligatorio, tanto para el conductor como para los pasajeros mayores de tres años en los vehículos destinados al transporte de personas de más de nueve plazas. Sin embargo, la normativa mencionada no contiene una previsión específica que haga obligatorio el uso de cinturón con tres puntos de sujeción en los autocares de transporte escolar.

En 2015, con motivo de quejas en las que se planteaba el desacuerdo con el uso de vehículos de transporte escolar que no estaban dotados de cinturón, el Síndic sugirió al entonces Departamento de Enseñanza que diera instrucciones a los consejos comarcales u otros organismos que tuvieran delegada la gestión del servicio de transporte escolar para que se adoptaran las medidas necesarias, si procede a través de las modificaciones contractuales necesarias, para que el servicio de transporte escolar fuera prestado por vehículos con mecanismos de retención infantil.

Este departamento aceptó la recomendación e informó que había trasladado a los consejos

comarcales las recomendaciones que había formulado el Síndic sobre los mecanismos de retención infantil (cinturones de seguridad), con el objetivo que este transporte pudiera hacerse con las máximas condiciones de seguridad posibles.

Este año, ante la nueva cuestión planteada en relación con la falta de seguridad de los cinturones abdominales (con dos puntos de sujeción) que se utilizan en los vehículos de transporte escolar dotados de sistema de retención, el Síndic se dirigió a la Sociedad Catalana de Pediatría.

La información que facilita la Sociedad Catalana de Pediatría confirma que existen estudios que indican que el uso de cinturón con dos puntos de sujeción puede causar lesiones graves en caso de accidente, a diferencia de los casos en los que se utilizan sistemas de retención de tres puntos. Así pues, la recomendación general es el uso de sistemas de retención infantil en menores de ocho años, en vez del uso del cinturón simple.

En este sentido, puesto que, a partir de 2023, todos los autocares deberán disponer de cinturones de seguridad, tendría que trabajarse conjuntamente con el Departamento de Educación para conseguir que los cinturones de seguridad tengan tres puntos de sujeción.

Además, habría que disponer de elevadores para optimizar la seguridad de los menores. El cinturón de tres puntos con el elevador parece la medida más eficaz para prevenir lesiones corporales en caso de accidente. Habría que trabajar para conseguir el máximo nivel de seguridad en el transporte de los menores.

La Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño y la Ley 14/2010, sobre los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, establecen el principio de interés superior del niño como criterio que tiene que regir las decisiones que le afecten: “En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.”

De acuerdo con este interés, la Administración debería priorizar la contratación de vehículos de transporte escolar que estén dotados de

mecanismos de retención infantil, puesto que ofrecen mejores condiciones de seguridad y el interés del alumnado debe prevalecer en las decisiones que lo afecte.

Por último, el Síndic también ha recibido quejas referidas a la falta de formación suficiente de las personas que realizan el acompañamiento del transporte de alumnado escolarizado en centros de educación especial.

La Administración educativa ha informado que los pliegos de prescripciones técnicas de las licitaciones de transporte escolar recogen, normalmente, una previsión que obliga a la empresa adjudicataria a garantizar la idoneidad de las personas necesarias para atender el servicio (presentación de una declaración jurada con los estudios realizados o la experiencia en este trabajo, la cualificación laboral necesaria para la atención al alumnado y un certificado negativo sobre delitos de carácter sexual preceptivo). Así mismo, se exige a la empresa una reunión al inicio de cada curso como mínimo con cada centro educativo y ruta determinada, para que el personal monitor acompañante pueda recibir pautas de organización y características del alumnado de cada ruta y garantizar su buen funcionamiento.

El Síndic consideró que estos elementos no garantizan de forma suficiente que el alumnado reciba una atención ajustada a sus necesidades, y que las personas que se encargan del acompañamiento en el transporte de alumnado con necesidades deberían tener una formación más específica. En este sentido, hay que tener en cuenta la amplitud del encargo que tienen atribuido estos acompañantes (vigilancia del alumnado, control de la subida y bajada, ayuda al alumnado con déficit de movilidad y control que el alumnado entre a la escuela y quede acompañado por el familiar o la persona designada a tal fin) y también el hecho de que se trata de alumnado con necesidades especiales.

En este sentido, el Real Decreto 443/2001, de 27 de abril, sobre condiciones de seguridad en el transporte escolar y de menores, prevé que, siempre que se transporten alumnos de centros de educación especial, el acompañante debe tener la cualificación laboral necesaria para atender adecuadamente a este alumnado con necesidades educativas especiales. Del mismo modo, el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto

refundido de la Ley general de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, establece en el artículo 60.1 que: “La atención y prestación de los servicios que

requieran las personas con discapacidad en su proceso de desarrollo personal e inclusión deberán estar orientadas, dirigidas y realizadas por personal especializado”.

Recomendaciones

- Adoptar medidas para garantizar el servicio de transporte escolar subvencionado por el Consorcio de Educación de Barcelona en condiciones de igualdad para todos los alumnos escolarizados en los CEE de la ciudad con financiación pública (sean públicos o concertados), y eliminar a la situación de desigualdad que actualmente tiene lugar en función del centro de escolarización.
- Estudiar la posibilidad de hacer extensivo al alumnado de los once CEE concertados de Barcelona que no lo tienen el servicio de transporte escolar subvencionado que se garantiza actualmente para el alumnado del resto de CEE financiados con fondos públicos de la ciudad, al margen de si hay la obligación de provisión o no.
- Regular nuevos criterios de concesión del servicio de transporte escolar subvencionado para el alumnado escolarizado en CEE de la ciudad en base a criterios objetivos aplicables a todos los alumnos en condiciones de igualdad.
- Dar la misma consideración al alumnado de los CEE de la ciudad que reside en el municipio y tiene que desplazarse a un CEE ubicado en otro distrito que al alumnado que reside en otros municipios del Área Metropolitana y que está escolarizado en CEE de la ciudad de Barcelona.
- Garantizar que las medidas adoptadas en relación con la provisión del servicio de transporte escolar subvencionado para el alumnado de los CEE financiados con fondos públicos de la ciudad se concreten con la mayor brevedad, y que puedan entrar en vigor como muy tarde para el curso 2019-2020.
- Ajustar los itinerarios y los horarios de los transportes escolares de modo que en circunstancias normales el tiempo máximo que el alumnado permanezca en el vehículo sea inferior a una hora para cada sentido del trayecto.
- Promover la utilización de vehículos de transporte escolar que estén dotados de sistemas de retención infantil (cinturones de seguridad) que incluyan prioritariamente cinturones con tres puntos de sujeción, con el objetivo de asegurar que este transporte pueda hacerse con las máximas condiciones de seguridad posibles.
- Dar instrucciones a los consejos comarcales u otros organismos que tengan delegada la gestión del servicio de transporte escolar para que se adopten las medidas necesarias, si es preciso a través de modificaciones contractuales, para que el servicio de transporte escolar sea prestado por vehículos que lleven instalados mecanismos de retención infantil y que estos incluyan prioritariamente cinturones con tres puntos de sujeción.
- Adoptar medidas para asegurar que las personas que desarrollan funciones de acompañamiento en el transporte escolar de alumnos con necesidades especiales dispongan de formación específica para atender a menores con necesidades especiales, ya sea mediante la incorporación del requisito que este personal disponga de titulación que garantice esta formación en la contratación con las empresas que prestan el servicio de transporte escolar, ya sea mediante el establecimiento de una formación específica dirigida a este personal.

Administraciones afectadas

- Consorcio de Educación de Barcelona
- Departamento de Educación

29. LA PROVISIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE ESCOLAR DE LOS FERROCARRILES DE LA GENERALITAT

El Síndic recibió una queja referida al supuesto tratamiento preferencial por parte de Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya (FGC) del alumnado de determinados centros concertados en relación con el alumnado de los centros públicos, en cuanto a la provisión del servicio de tren escolar, que, por lo menos en su paso por Sant Cugat del Vallès, coincide con los horarios de determinados centros escolares concertados, pero no con los de centros públicos. El programa de transporte escolar en tren de FGC se puso en funcionamiento el curso 2004/2005, con la voluntad de dar servicio a la oferta escolar que había en la zona por donde circula la línea del Vallès, con más de 150 centros y una demanda potencial de más de 90.000 alumnos de 4 a 16 años. Este programa consiste en dos trenes escolares matinales con salida de plaza Cataluña dirección Bellaterra y Baixador de Vallvidrera, y varios coches reservados para uso exclusivo de trenes de tarde procedentes de Sant Joan, Mirasol, Sarrià y Terrassa (con parada en todas las estaciones del recorrido). Según expone el Departamento de Territorio y Sostenibilidad, los objetivos básicos del programa son favorecer la movilidad escolar en transporte público ferroviario, lo cual incide en la disminución de la congestión vial; incrementar la seguridad, el confort y la accesibilidad de los menores mediante la adecuación del servicio a sus necesidades; descongestionar y racionalizar la ocupación de determinados servicios en hora punta y con niveles de ocupación elevada e incrementar la confortabilidad de los clientes mediante la agrupación de los colectivos escolares de tipología similar. FGC pretende, con este servicio, favorecer la mejora de la accesibilidad en los centros escolares y, en definitiva, colaborar en el objetivo de una movilidad cada vez más sostenible y segura.

El Departamento de Territorio y Sostenibilidad también expone que existe la posibilidad de obtener un abono anual escolar, con descuentos respecto del abono anual ordinario. Durante el curso 2017/2018, se han vendido 527 abonos anuales escolares.

En relación con el supuesto trato preferencial a determinados centros concertados, el Departamento de Territorio y Sostenibilidad expone que:

- No existe ningún acuerdo con centros concertados sobre la provisión del servicio de trenes escolares, ni tampoco con centros públicos.
- Cualquier alumno puede hacer uso de estos trenes reservados, independientemente del título de transporte que lleve (T-16, abono anual escolar, T-10, etc.), y también del centro donde esté escolarizado, siempre que esté en posesión de un título de transporte válido.
- No se coordinan los horarios del transporte escolar que ofrece FGC con ningún centro educativo. El horario del transporte del servicio escolar se adecúa, en la medida en que el servicio ferroviario diario lo permite, a la horquilla horaria de inicio y de finalización de los horarios escolares.
- En noviembre de 2018 hay 29 centros escolares de Barcelona y del Vallès Occidental que han solicitado el abono escolar para sus alumnos, tanto de titularidad pública como privada.

En relación con este asunto, el Síndic destaca que, puesto que se trata de un servicio de transporte escolar, no sólo tiene incidencia sobre la movilidad de las personas en general y de los menores en particular, sino también sobre el acceso a la educación y sobre las problemáticas que puede llevar asociadas, como por ejemplo la segregación escolar. En este sentido, la investigación reciente constata que, a menudo, los movimientos de demanda escolar de unas zonas a otras tienen que ver no sólo con la selección de determinados proyectos educativos, sino también con procesos de “huida” de determinadas familias residentes con respecto a los centros o a las zonas con una demanda más débil o con una composición social menos favorecida. Estas dinámicas de movilidad escolar contribuyen a reproducir la segregación escolar.

Desde esta perspectiva, para combatir la segregación escolar, las administraciones públicas tienden cada vez más a promover una planificación educativa (programación de la oferta, zonificación escolar, adscripciones escolares, etc.) que adopta la escolarización de proximidad como valor, porque se parte de la base que la reducción de la movilidad tiene efectos

positivos a la hora de garantizar que la composición de los centros escolares se ajuste a la realidad social del entorno en el que se ubican, condición necesaria para la reducción de los desequilibrios dentro de las diferentes zonas de escolarización.

En este contexto, el Síndic ha puesto de manifiesto que el programa de transporte escolar de FGC se estructura de acuerdo con el principio de facilitar la movilidad por razón de estudios, lo que puede ser contradictorio con las políticas de lucha contra la segregación escolar que está desarrollando la Administración educativa. Es indicativo, por ejemplo, que en el abono anual escolar se apliquen descuentos más elevados con respecto al abono ordinario cuanto mayor es la distancia que recorre el alumnado para escolarizarse: según los datos facilitados por el Departamento de Territorio y Sostenibilidad, estos descuentos se sitúan entre el 12% (grupo 1) y el 50% (grupo 6), aproximadamente, en función del grupo tarifario, que tiene que ver con los kilómetros recorridos. Es indicativo, también, que, a través de un informe solicitado por el Síndic, el Consorcio de Educación de Barcelona confirme que la provisión de este servicio no es coherente con la política de la Administración educativa de promover una escolarización de proximidad y equitativa, a pesar de que, añade, la escolarización fuera del municipio de residencia responde a la tría formulada por las familias.

Por otra parte, si bien no hay acuerdos formales con centros y no hay ninguna barrera en el acceso al servicio relacionado con la titularidad de los centros donde se escolariza el alumnado, a la práctica, el Síndic también constata que, aunque sea indirectamente, la cobertura real de este programa da servicio fundamen-

talmente a determinados centros escolares de titularidad privada. A modo de ejemplo:

- Mientras únicamente 5 centros públicos han solicitado el abono anual escolar, dos de los cuales son centros de educación especial, 24 centros privados han solicitado el abono.
- Los coches de transporte escolar de la tarde se ponen mayoritariamente en trenes procedentes de estaciones donde únicamente hay centros privados que hayan solicitado el abono anual escolar.
- Si bien el horario de los trenes no ha sido acordado con los centros, es indicativo que este se ajuste más al horario escolar de los centros de titularidad privada, que en el caso de secundaria hace mayoritariamente horario de mañana y tarde, que no al horario de los centros de titularidad pública, que mayoritariamente tienen jornada compactada.

Por otra parte, cabe destacar que en la línea del Vallès hay numerosos centros públicos y también concertados que no han solicitado el abono anual escolar. En relación con la información, el Síndic constata que en la web de FGC no consta la información sobre el abono anual escolar. Por ahora, FGC se ha comprometido a revisar la información que se da a través de la web en relación con los abonos escolares anuales (cómo solicitarlos, qué tarifas hay, qué horarios, etc.), y también a estudiar una nueva estructura tarifaria que permita alinear los descuentos de los abonos escolares con las políticas que promueve la Administración educativa. Al mismo tiempo, está evaluando, con la interlocución de todos los centros de su área de influencia con jornada compactada, la necesidad y la posibilidad de reservar algún coche de tren ordinario en esta franja horaria.

Recomendaciones

- Adecuar la provisión del servicio de transporte escolar en tren de FGC y del abono anual escolar con las políticas de lucha contra la segregación escolar que está desarrollando el Departamento de Educación y el Consorcio de Educación de Barcelona, y con los valores y los principios que las inspiran.
- Velar por el tratamiento equitativo real en la planificación del servicio (información, horarios, etc.) al alumnado escolarizado en centros públicos y concertados.
- Hacer publicidad activa sobre el abono anual escolar a través de los sistemas de información ordinarios de FGC.

Administración afectada

- ☑ Departamento de Territorio y Sostenibilidad

b) Derecho al ocio

30. EL DERECHO DE PARTICIPACIÓN DE LOS MENORES EN LA PRÁCTICA DEPORTIVA Y EL DERECHO DE RETENCIÓN POR PARTE DE LOS CLUBES DEPORTIVOS

El Síndic ha recibido varias quejas relacionadas con la retención de menores que practican determinados deportes por parte de los clubes, sea durante la temporada, sea al acabarla. Generalmente, la solicitud de cambio de club está motivada por la falta de avenencia personal con los entrenadores o con el resto del equipo, o también por desacuerdos por parte de los progenitores con el nivel de participación de sus hijos en la competición.

En cuanto a las solicitudes de cambio de club a mitad de temporada, la doctrina del Tribunal Catalán del Deporte en la materia, obrante en las resoluciones de 9 de enero de 2007 (exp. 114/2006) y 20 de mayo de 2014 (exp. 35/14), establece que “la ley no articula ningún sistema mediante el cual un menor de edad que haya sido debidamente asistido por su representante legal [...] pueda actuar a capricho dejando sin efecto los compromisos adquiridos. Más aún, dentro del efecto formativo que tiene que tener el deporte, son valores destacados el respeto a los compañeros del equipo del que se forma parte y el cumplimiento de los acuerdos que se han establecido con el club al cual pertenece el equipo. No cabe la menor duda que sería inviable, además, cualquier organización deportiva si la adscripción a uno u otro equipo quedara al mero arbitrio de quien, por haber sido sustituido, no haber sido titular en uno o más partidos o estar influenciado por parientes no siempre guiados por el supremo interés de formación del menor, pudiera obtener, sin más que exigirlo, la libertad para dejar el club y sus compañeros de equipo. Desde este punto de vista, pues, una norma reglamentaria que dé pleno efecto a una decisión tomada libremente por un jugador menor de edad debidamente asistido por su representante legal, como lo es el padre, resulta del todo razonable y adecuada”.

Esta resolución destaca que la baja federativa de un menor de un club por decisión propia para inscribirse a otro club genera efectos

sobre el resto de menores que participan en la actividad. Ante esta colisión de intereses, el Síndic recuerda que la baja federativa tiene que quedar limitada a circunstancias muy específicas, sujetas al interés superior del menor, tanto del menor afectado como del resto del equipo.

Desde esta perspectiva, conviene poner de manifiesto que actualmente el interés superior del menor ya no es un principio general relativamente indeterminado, sino que es un derecho sustantivo exigible y también una norma de procedimiento, de acuerdo con las modificaciones que ha establecido recientemente la Ley orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, que también afecta el ámbito privado (art. 2).

Más concretamente, este ordenamiento desarrolla los criterios generales que deben regir su aplicación, entre los que destaca “la satisfacción de sus necesidades básicas, tanto materiales, físicas y educativas como emocionales y afectivas”, y también factores de ponderación como por ejemplo la edad, los efectos del paso del tiempo u otros, y las garantías del procedimiento. Entre estas garantías del procedimiento, esta ley prevé “la adopción de una decisión que incluya en su motivación los criterios utilizados, los elementos aplicados al ponderar los criterios entre sí y con otros intereses presentes y futuros, y las garantías procesales respetadas”, en el sentido de la obligación de incluir en la motivación de la resolución de cualquier procedimiento administrativo que afecte a menores la consideración del interés superior del menor y de los criterios que lo desarrollan, y también “la existencia de recursos que permitan revisar la decisión adoptada que no haya considerado el interés superior del menor como primordial o en el caso en que el mismo desarrollo del menor o cambios significativos en las circunstancias que motivaron la decisión mencionada hagan necesario revisarla” (art. 2).

En este sentido, pues, el Síndic solicita a las administraciones afectadas (y a las federaciones y clubes deportivos) que la decisión de retener la licencia federativa de un menor, a pesar de que la normativa

federativa lo prevea, obliga a valorar el interés de dicho menor.

En relación con la participación de los menores en las competiciones deportivas, por ejemplo, el Síndic acostumbra a manifestar con carácter general a las personas interesadas que no puede intervenir en las decisiones que adoptan los entrenadores a la hora de configurar a los equipos y a la hora de hacer jugar unos niños más minutos que otros, siempre que estas decisiones no vulneren derechos de los menores. En estos casos, el Síndic considera que los entrenadores no impiden a los menores participar en la actividad y que, tratándose de deporte de competición, no es irregular hacer jugar en los partidos a unos jugadores más que a otros.

En otros casos, sin embargo, el Síndic constata la no-convocatoria de determinados menores en un elevado número de partidos, una situación asimilable prácticamente a la exclusión de participar en la competición. Es en este tipo de situaciones en las que el Síndic considera que la negativa al cambio de club supone un agravio para el menor, agravio que se resuelve con la autorización del cambio de club o, alternativamente, con la promoción de una más grande participación del menor en la competición.

Y, en cuanto a las solicitudes de cambio de club a final de temporada, la normativa federativa también prevé en determinadas circunstancias y categorías que los clubes puedan retener a los jugadores o jugadoras e inscribirlos para la temporada siguiente, aunque sea contra su voluntad. Por ejemplo, el artículo 139 del Reglamento de la Federación Catalana de Fútbol prevé la reserva por parte del club de retener a un jugador al acabar la temporada cuando pasa de la categoría de cadete a juvenil. En concreto, el artículo 139 del Reglamento mencionado, modificado en la

Asamblea General Ordinaria del 30 de junio de 2017, establece que los futbolistas con licencia quedan libres de compromiso al acabar cada temporada, a excepción del último año de la licencia C (cadete), al pasar a la categoría juvenil. En caso de que el club tenga equipo en la categoría juvenil, la baja en la licencia federativa se concede por acuerdo del club. Ante este hecho, la Secretaría General del Deporte expone que el derecho de retención está previsto por algunas federaciones y clubes deportivos como protección de los clubes que han participado en la preparación y la formación de los deportistas, especialmente frente a clubes económicamente más poderosos.

La Secretaría General del Deporte también expone que la posibilidad de recurrir contra la denegación de la exención del vínculo del jugador con un club se enmarca en el ámbito de la jurisdicción deportiva, dado que está previsto en el reglamento federativo. Es necesario, por lo tanto, presentar un recurso al Tribunal Catalán del Deporte.

Dicho esto, dado que no existe una regulación específica sobre esta materia en las disposiciones publicadas dentro del marco normativo deportivo vigente en Cataluña, el Síndic valora la necesidad de regular los derechos de retención de los deportistas para evitar que los menores tengan que permanecer vinculados a un club contra su voluntad.

El Síndic recuerda que esta regulación y la protección de los clubes tienen que ser compatibles con el interés superior del menor, el derecho del menor a ser escuchado o el derecho a la práctica deportiva, entre otros. El derecho a la retención, en caso que se reconozca, tiene que estar condicionado a determinadas garantías de derecho a la práctica deportiva para los menores afectados (en función de su participación en la competición, etc.).

Recomendación

- Regular el derecho de retención de los menores por parte de los clubes durante la temporada o a finales de la misma.

Administraciones afectadas

- ☑ Departamento de Presidencia (Secretaría General del Deporte)
- ☑ Federaciones deportivas

31. LA SEGURIDAD EN LAS PISCINAS CON PRESENCIA DE MENORES

A raíz de algunas quejas recibidas en la institución y la noticia del ahogamiento de un menor en una piscina durante unas colonias deportivas, el Síndic abrió una actuación para conocer las medidas de seguridad y de supervisión aplicadas a las piscinas de uso público con presencia de menores.

Para estudiar este asunto se solicitó información a la Secretaría de Salud Pública sobre:

- El número de accidentes de menores en piscinas los años 2016, 2017 y 2018, y también, si constan, las causas, el tipo de piscinas donde han ocurrido (uso público o privado y, en caso de uso público, con o sin servicio de salvamento y socorrismo), tipo de lesiones ocasionadas y, si consta, si los niños o adolescentes estaban bajo la supervisión directa de familiares o en el marco de actividades escolares, de ocio o deportivas en el momento del accidente.
- Los mecanismos de control, supervisión e inspección del cumplimiento de la normativa en las piscinas de uso público, en especial por lo que se refiere a las ratios de responsables (socorristas, monitores, personas con conocimiento de atención sanitaria inmediata), y también de los horarios y los descansos establecidos en el marco de la relación laboral que mantienen con el servicio proveedor.
- Los expedientes disciplinarios incoados a titulares de piscinas de uso público por razón de incumplimientos en el ámbito de prevención del riesgo de accidentes.
- La valoración de la inclusión de la exigencia de disponer de desfibrilador infantil u otros instrumentos para garantizar la seguridad infantil y juvenil en las piscinas.

En cuanto a los episodios de ahogamientos atendidos por el SEM de menores de 0 a 15 años en piscinas durante los años 2015/2018, se informa que fueron un total de 196 casos, 9 de los cuales con resultado de muerte. La mayor parte de estos casos se correspondía a niños de 0 a 5 años. Se trata de un número estable a lo largo de los años que supera los 50 accidentes de ahogamiento al año y que se concentra en los meses de verano.

No constan recogidos datos sobre la titularidad de las piscinas ni el régimen de uso, ni tampoco las circunstancias en las que se ha producido el episodio. No obstante, se informa de un estudio multicéntrico del año 2012 sobre ahogamiento por inmersión no intencional, elaborado mediante datos de diferentes servicios de urgencias pediátricas de 21 hospitales del Estado, en el que se pone de manifiesto que una proporción muy importante de los episodios de ahogamiento tienen lugar en piscinas privadas y en condiciones de vigilancia insuficiente por parte de los adultos.

A raíz de la intervención del Síndic, la Secretaría de Salud Pública comunica la previsión de promover estudios que permitan identificar las circunstancias en las que se han producido episodios graves de ahogamientos de menores, a cuyo efecto solicitará la colaboración del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses del Departamento de Justicia para poder revisar las defunciones investigadas en Cataluña.

En cuanto a la supervisión y el control de las medidas que se indican en la normativa vigente, de acuerdo con el artículo 30 del Decreto 95/2000, de 22 de febrero, son competencia del ayuntamiento que emite la autorización de la piscina ubicada en su término municipal. La Secretaría de Salud Pública indica que no dispone de información sobre expedientes disciplinarios incoados por incumplimientos en el ámbito de la prevención de accidentes.

Respecto de la eventual exigencia de disponer de desfibriladores infantiles (DEA infantiles), en las guías del European Resuscitation Council (ERC 2015) se aconseja que, en caso de desfibrilación de lactantes menores de un año, es aceptable la desfibrilación, pero preferiblemente con atenuadores de energía. En el caso de niños de entre uno y ocho años que requieran el uso de DEA, la recomendación es hacerlo con el uso de atenuadores de energía, y si no se dispone de ellos, las guías avalan el uso de un DEA de adultos en menores de uno a ocho años.

Por lo tanto, para menores de ocho años es recomendable disponer de pegados pediátricos o selectores y, en caso de menores de un año o lactantes, esto es imprescindible.

La Administración ha informado a la institución que, siguiendo las recomendaciones

de organismos internacionales, se planteará la necesidad de disponer de atenuadores de energía para utilizar concomitantemente con los desfibriladores cardíacos en las instalaciones de uso público con presencia de menores de ocho años en la actualización de las nuevas normativas que hacen referencia a este ámbito y que son definidas desde sectores externos al Departamento de Salud. No obstante, la normativa vigente no prevé una previsión específica respecto del especial riesgo que supone la presencia de menores en las piscinas.

El Decreto 165/2001, de 12 de junio, que modifica el Decreto 95/2000, de 22 de febrero, en cuanto a la normativa sanitaria aplicable a las piscinas de uso público, regula el cumplimiento de una serie de condiciones con la finalidad que las piscinas de uso público no tengan un efecto negativo sobre la salud y el bienestar de las personas usuarias.

En el marco de esta norma, se regulan ciertas actividades de riesgo, como por ejemplo el uso de trampolines, palancas y toboganes, y para corresponsabilizar las personas usuarias en la minimización de riesgos se prevé la obligación que las personas titulares de las piscinas proporcionen a las personas usuarias una normativa de régimen interno que contenga pautas de comportamiento dirigidas a la prevención de accidentes y de mantenimiento de la higiene. Así mismo, establece la necesidad de disponer de servicio de salvamento y socorrismo y fija una referencia numérica para calcular el número más idóneo de socorristas en función del número de personas que practican el baño o la natación en las instalaciones.

También se prevé que en determinados supuestos la vigilancia pueda ser asumida por personal monitor diplomado en ocio juvenil e infantil, que, por razón de sus tareas y responsabilidades sobre el colectivo de niños y jóvenes, especialmente vulnerables en este ámbito, puede ayudar a promover conductas de concienciación y responsabilización tendentes a evitar y minimizar situaciones de riesgo de accidente o personas que acrediten haber superado programas de atención sanitaria inmediata. En el caso de actividades en piscinas organizadas por centros docentes no universitarios se incluye la obligación de presencia de personal de salvamento y socorrismo.

Para el cálculo del número de socorristas o personal de salvamento no se tiene en cuenta el número de menores sino de bañistas en general, y las dimensiones de las instalaciones.

Únicamente en piscinas cuyas características no hacen necesaria la presencia de servicio de socorrismo, pero que están integradas en servicios de restauración, como por ejemplo alojamientos turísticos, campings y otro tipo de instalaciones y establecimientos reservados al uso exclusivo de personas hospedadas en estos servicios, sin necesidad de pago de una cuota de acceso directo, cuando la dirección del establecimiento programe actividades organizadas de natación o juegos acuáticos destinados a grupos de personas menores de edad, la vigilancia, mientras duren estas actividades, tiene que ser asumida por una persona que tenga habilidades básicas en la práctica de la natación y esté en posesión de la titulación de grado superior de animación de actividades físicas y deportivas o del diploma de monitor en ocio infantil o juvenil o que acredite la superación de los programas de atención sanitaria inmediata.

En el Real Decreto 742/2013, de 27 de septiembre, por el que se establecen los criterios técnicos sanitarios de las piscinas, se distingue entre piscina de uso público de tipo 1 y de tipo 2. Todas son piscinas abiertas al público o a un grupo definido de personas usuarias, pero no destinadas únicamente a la familia e invitados de la persona propietaria u ocupante, con independencia del pago de un precio de entrada.

Así el tipo 1 es la piscina cuyo objetivo principal es la actividad relacionada con el agua, como es el caso de piscinas públicas, de ocio, parques acuáticos o spas.

La piscina tipo 2 es la que actúa como servicio suplementario a su objetivo principal, como por ejemplo piscinas de hoteles, alojamientos turísticos, campings o piscinas terapéuticas en centros sanitarios, entre otros. Igualmente, hay que tener en cuenta el Decreto 267/2016, de 5 de julio, de las actividades de educación en el ocio en el que participan menores de 18 años, que establece las ratios de personas responsables formadas en educación en el ocio infantil y juvenil y deportivo.

Así mismo, los artículos 56, 57 y 58 de la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y oportunidades en la infancia y la adolescencia,

regulan, respectivamente, los requerimientos de las zonas y los equipamientos recreativos, la educación en el ocio, y también el juego y la práctica del deporte por los menores, y establecen su derecho a practicar el deporte y a participar en actividades físicas y recreativas en un entorno seguro.

A raíz de la publicación del Real Decreto 742/2013, de 27 de septiembre, por el que se establecen los criterios tecnicosanitarios de las piscinas, se está trabajando en la modificación de la normativa catalana, emitida antes de la publicación del Real Decreto, y en concreto en el Decreto 95/2000, de 22 de febrero, por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a las piscinas de uso público, modificado por el Decreto 177/2000, de 15 de mayo, y el Decreto 165/2001, de 12 de junio, para adaptarlos a los preceptos básicos de la normativa estatal y actualizar los aspectos que, de acuerdo con la información disponible de los últimos años, se consideren necesarios.

La nueva normativa estatal mencionada prevé medidas para asegurar la calidad del agua (y del aire, en caso de piscinas cubiertas), que permitan proteger la salud de las personas

usuarias frente a riesgos que puedan derivar de condicionantes ambientales, pero no indica nada sobre las medidas de seguridad que es necesario aplicar con una especial atención a menores como usuarios de las piscinas de uso público, a la hora de regular la ratio de responsables de prevención de riesgo en el baño, más allá de las dimensiones de la instalación y el número de bañistas.

La Administración indica que tomará en consideración las recomendaciones del Síndic de incluir previsiones específicas en lo que concierne a la prevención de accidentes y riesgos en piscinas con presencia de menores, especialmente en las piscinas de uso público, y también campañas de concienciación e información dirigidas a los responsables de las piscinas de uso privado.

En este sentido, se indica que se reforzarán las recomendaciones preventivas y de seguridad infantil en las piscinas y otras zonas de baño dirigidas al público infantil y juvenil, tanto a los ayuntamientos –por medio de las entidades municipalistas- como los titulares de piscinas de uso público y las personas propietarias y usuarias de piscinas privadas.

Recomendaciones

- Promover un estudio de las circunstancias en las que se producen los accidentes de menores en piscinas en Cataluña.
- Adaptar la normativa sobre criterios tecnicosanitarios de las piscinas al Real Decreto 742/2013 e incluir previsiones específicas en lo que concierne a la prevención de accidentes y riesgos en piscinas con presencia de menores, especialmente en las piscinas de uso público, y también campañas de concienciación e información para los responsables de las piscinas de uso privado.
- Valorar la posibilidad de incluir ratios especiales de socorristas y personal de salvamento específico, en función de la presencia de menores, y también una formación específica preceptiva para atenderlos.
- Promover campañas de responsabilidad y concienciación sobre el cumplimiento de la normativa a los diferentes ayuntamientos de Cataluña, por medio de la aplicación de la normativa disciplinaria existente, y también el fomento de campañas de sensibilización sobre los riesgos y la seguridad en las piscinas dirigidas a los responsables de las piscinas de su territorio.
- Exigir la provisión de atenuadores de energía para utilizar concomitantemente con desfibriladores cardíacos en piscinas de uso público con presencia de menores de ocho años, y también la formación adecuada del personal monitor y socorrista.

Administraciones afectadas

- ☑ Departamento de Salud
- ☑ Ayuntamientos

32. FALTA DE ADECUACIÓN A LAS NECESIDADES INFANTILES DE LOS ESPACIOS DE VESTIDORES Y DUCHAS DE LAS INSTALACIONES Y LOS EQUIPAMIENTOS DEPORTIVOS

Algunas personas se han quejado que a menudo los usos de los vestuarios y las duchas de las instalaciones y los equipamientos deportivos no están pensados para los menores (temperatura y altura), y que no hay unos criterios claros o adecuados para su uso en función del sexo y la edad.

Se ha planteado que en algunas instalaciones cuando un menor de determinada edad va acompañado de un adulto del sexo opuesto, tiene que compartir el vestuario con adultos del sexo opuesto o ir solo al vestuario de su mismo sexo, con las molestias que este hecho puede conllevar y la conciliación con las recomendaciones que pueden ser aplicables para la prevención de situaciones de abuso sexual.

Por otra parte, también se ha recibido alguna queja con referencia a espacios de ducha destinados a cursillos de natación infantil en los que no se hace una división por sexo o no hay especificidades en función de la edad para el uso de estos espacios.

Las características técnicas específicas que son aplicables a los equipamientos deportivos han sido reguladas por la Diputación de Barcelona y la Generalitat de Cataluña. En este sentido, el Decreto 95/2005, de 31 de mayo, por el que se aprueba el Plan director de instalaciones y equipamientos deportivos de Cataluña, establece que las instalaciones con espacios deportivos convencionales que ofrecen un servicio deportivo requieren espacios complementarios de los vestidores, que deben disponer de zona de cambio, servicios higiénicos y duchas en un número proporcional a su aforo, adaptados a las características de sus usuarios y adecuados a las actividades que se practiquen en ellos. Así mismo, indica que, como mínimo, tiene que haber una ducha para cada cinco personas y un váter y un lavamanos para cada veinticinco. Cuando se agrupen más de un váter en los vestidores de hombres, se puede sustituir un váter por dos urinarios, siempre que quede al menos un váter.

En cuanto a los criterios de confort, señala que la temperatura de confort de los espacios deportivos que dispongan de calefacción no debe ser inferior a 14°C, y que la temperatura de confort en espacios complementarios que dispongan de calefacción no debe ser inferior a 20°C.

Para la natación y el waterpolo, se requiere una temperatura de 26°C; para la enseñanza y el ocio, 28°C, y para las actividades con recién nacidos, 30°C. Las variaciones respecto de las temperaturas de confort no deben ser superiores en más o menos un grado. La temperatura del aire de los recintos debe ser dos grados superior a la temperatura del agua.

Por su parte, el Decreto 95/2000, de 22 de febrero, por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a las piscinas de uso público, indica que es obligatoria la existencia de vestuarios, que tienen que estar dotados de un número suficiente de duchas, lavabos e inodoros, de los que como mínimo uno tiene que estar adaptado a personas con discapacidades físicas. La dimensión de estos servicios debe adecuarse al aforo máximo autorizado. Los lavabos de las piscinas deben disponer de agua corriente, papel higiénico, toallas de un solo uso y dosificadores de jabón. Las duchas deben disponer de agua caliente y fría.

Los ayuntamientos tienen la potestad de complementar y adecuar los requerimientos de estas normas a las ordenanzas municipales, siempre que no entren en conflicto con los preceptos establecidos, como encargados de la concesión de la licencia de obras y de la licencia de apertura de la actividad, que todas las instalaciones deportivas de uso público deben tramitar y obtener.

El informe emitido por el Servicio de Equipamientos Deportivos del Consejo Catalán del Deporte indica que la normativa técnica del Plan director de instalaciones y equipamientos deportivos de Cataluña (PIEC), aprobado por el Decreto 95/2005, de 31 de mayo, establece que todos los equipamientos deportivos que ofrezcan un servicio deportivo deben disponer de un plan de gestión que recoja toda la información necesaria para regular el funcionamiento y solucionar cualquier problema, además de dar las bases normativas para la utilización correcta de las instalaciones.

Las normas de funcionamiento de cada instalación deben tener en cuenta la tipología y el emplazamiento del edificio, y las singularidades de las personas usuarias a las cuales da servicio, atendiendo a sexo y edad. Este documento debe ir adaptándose a la evolución de las realidades sociales, que han sufrido una gran transformación desde el año en el que fue aprobado el PIEC, que inició la etapa de más inversión pública en la construcción de equipamientos deportivos.

También señala que en la web del Consejo Catalán del Deporte se puede consultar la hoja técnica número 34 del Servicio de Equipamientos Deportivos, que explica brevemente como tienen que ser los reglamentos y las normas de utilización de las instalaciones deportivas.

Muchos ayuntamientos, como por ejemplo el de Barcelona, disponen de reglamentos de uso que marcan las directrices principales para la gestión de sus instalaciones municipales y pueden establecer los escolares como usuarios prioritarios de sus instalaciones, por ejemplo. Por otra parte, el Decreto Legislativo 1/2000, de 31 de julio, por el que se aprueba el Texto único de la Ley del deporte, establece en el artículo 62.1 que, sin perjuicio de los demás informes o autorizaciones pertinentes, las peticiones de apertura de un establecimiento deportivo tienen que ser objeto de informe del Consejo Catalán del Deporte. Sin embargo, indica que es habitual que los ayuntamientos no lo soliciten y no se pueda incidir en el cumplimiento de los requerimientos de la normativa deportiva.

La Secretaría General del Deporte también hace constar que la transversalidad de la práctica deportiva hace que la casuística sea inabarcable desde el punto de vista normativo. De hecho, los vestidores únicamente son preceptivos en las piscinas y para las competiciones federadas.

Sin embargo, se valora que los requerimientos actuales que establece la normativa técnica del PIEC son suficientes para que se pueda hacer un uso adecuado de los mismos atendiendo al sexo y la edad de las personas, complementado por las fichas técnicas que propone al Consejo Catalán del Deporte. Por ejemplo, se indica que la exigencia de disponer de vestidores adaptados para personas con silla de ruedas hace que también sean utilizables por los

menores, puesto que están a menos altura y, a la práctica, también se da respuesta a situaciones puntuales como por ejemplo la demanda de vestidores exclusivos para personas LGTBI o familiares de padre e hija o madre e hijo en vestidores colectivos.

No obstante, hay que elaborar nuevos estudios para observar la evolución que se ha producido en los últimos años y las nuevas problemáticas que se plantean. La mayoría de instalaciones recogidas en el Censo de equipamientos deportivos de Cataluña (CEEC) tienen más de veinte años de antigüedad y, por lo tanto, no se adecúan al PIEC, que es posterior. Se detecta que es necesaria una importante inversión pública para hacer una reforma si se quiere disponer de vestidores y servicios adecuados en todas las piscinas, y que falta regular el reglamento del procedimiento de inspección.

Por último, las fichas técnicas, y en concreto la hoja dedicada a vestidores (número 35) que elabora el Consejo Catalán del Deporte, referentes al uso y la gestión de pabellones y piscinas, no detectaron problemas por causa de sexo o edad de las personas usuarias, más allá de conductas incívicas puntuales.

El Consejo Catalán del Deporte realiza una tarea de detección de problemas alrededor del uso y la gestión de instalaciones deportivas, y también para la mejora de los equipamientos deportivos. No obstante, en ninguna de las regulaciones vigentes se observa que se prevean especificidades en cuanto al uso de los espacios complementarios, vestuarios y duchas, para la práctica deportiva en cuanto a menores.

A pesar de la inversión pública que puede suponer la actualización y mejora de las instalaciones existentes, algunas con muchos años de antigüedad, y la numerosa casuística y transversalidad del uso de algunas instalaciones, sería necesario actualizar las previsiones y especificar algunas exigencias en cuanto al uso de los vestuarios por parte de menores, no sólo por el tamaño y la altura de los vestidores, para adaptarse a sus necesidades específicas, también de acompañamiento por parte de un adulto, haciendo prevalecer el interés superior del menor, que tiene que regir en cualquier cuestión que le afecte, de acuerdo con el artículo 3 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño.

Recomendaciones

- Actualizar la normativa técnica del Plan director de instalaciones y equipamientos deportivos de Cataluña, dado que hace catorce años que fue aprobado y las necesidades y los usos sociales han cambiado, para adaptarlo a las exigencias normativas, concretamente a la normativa de derechos de la infancia y la adolescencia.
- Incluir en la hoja técnica de equipamientos deportivos del Consejo Catalán del Deporte que corresponda las indicaciones que se ajusten más a las necesidades de los menores que hacen uso de los mismos. En este sentido, incluir previsiones en cuanto al uso de las instalaciones y de los vestidores por edades, en función del sexo propio y el del acompañante, vestidores familiares, y también previsiones en cuanto a la temperatura que puedan ser más ajustadas a las necesidades de los menores.
- Adoptar medidas para exigir a los ayuntamientos la petición de informe del Consejo Catalán del Deporte que requiere el artículo 62.1 de la Ley del deporte a la hora de tramitar la petición de apertura de un establecimiento deportivo.
- Agilizar los trámites para la regulación del procedimiento de inspección que exige el artículo 68 de la Ley del deporte.

Administraciones afectadas

- Departamento de Presidencia (Secretaría General del Deporte)
- Ayuntamientos

VI. MEDIDAS ESPECIALES DE PROTECCIÓN

33. ATENCIÓN A LA DIVERSIDAD A LOS CENTROS EDUCATIVOS DE JUSTICIA JUVENIL

En el marco de la visita a un centro educativo de justicia juvenil, el Síndic fue alertado por los profesionales que trabajan de la falta de medidas específicas de atención a la diversidad en estos recursos. En concreto, se ponía de manifiesto que, mientras a los centros penitenciarios de adultos se dispone de programas del Departamento de Atención Especializada (DAE) para reclusos con discapacidad intelectual y trastornos de desarrollo, en el marco de los que los reclusos reciben un apoyo especializado y focalizado a intentar garantizar la reinserción social, esto no pasa a los centros educativos de justicia juvenil. En los centros de justicia juvenil, los adolescentes con discapacidad comparten espacios y programas con el resto de internos sin recibir a ninguna atención específica y adecuada a sus necesidades concretas.

El Síndic estudió este asunto en una actuación de oficio en el marco de la que el Departamento de Justicia informa que la atención individualizada en la intervención con cada adolescente en función de sus características y problemáticas personales y de la situación familiar y social se concreta en la elaboración del programa individualizado de tratamiento (PECHO) para el adolescente con medida firme de internamiento y del modelo individualizado de intervención (MII) para el adolescente con medida cautelar de internamiento.

También indica que uno de los propósitos de los equipos de psicólogos de los centros es detectar posibles discapacidades físicas, psíquicas, trastornos de conducta o del desarrollo de los adolescentes, para adaptar adecuadamente el programa de intervención individualizado y el plan de intervención.

En los casos en que los adolescentes llegan a los centros con un grado de discapacidad ya reconocido, se aborda la intervención de manera personalizada desde las unidades del centro, a menos que se requiera el traslado a una unidad especializada en salud mental como por ejemplo la unidad terapéutica de Los Tilos.

Si en unos adolescentes o joven se detecta alguna discapacidad que no ha sido diagnosticada y valorada previamente, se informa los servicios de información, orientación y valoración para personas con discapacidad del Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias, a través del Centro de Atención a las Personas con Discapacidad (CAD), para iniciar la tramitación de la valoración del grado de discapacidad y elaborar los informes relativos a la valoración de las diferentes situaciones exigidas para el acceso a las prestaciones sociales, económicas y de servicio destinado a las personas con discapacidad.

Ahora bien, de la información aportada por el Departamento de Justicia, se desprende que tan sólo se hace una intervención coordinada con el Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias con referencia a la valoración (o revisión) y el reconocimiento del grado de discapacidad. No hay una coordinación entre el dos departamentos en relación al apoyo a la diversidad en los aspectos de la vida diaria más allá de las propuestas educativas inclusivas y de atención a las necesidades educativas especiales (NEE), si procede. De hecho, en el informe de Justicia no hay ninguna referencia al apoyo o la atención específica a otros aspectos socioeducativos, terapéuticos y de apoyo profesional para garantizar que los adolescentes con discapacidad ingresada a los centros de justicia juvenil puedan disfrutar de una vida plena y en condiciones que aseguren su dignidad, los permitan llegar a valerse por sí mismos y faciliten su participación activa en la comunidad, con los apoyos terapéuticos, emocionales, mecánicos, entre otros, que puedan requerir según el caso.

En cuanto a los canales de coordinación con el Departamento de Educación, el Departamento de Justicia explica que los canales están establecidos y fijados por escrito en el Acuerdo de cooperación entre el Departamento de Educación y el Departamento de Justicia por regular el funcionamiento y el mantenimiento de las unidades docentes a los centros de la Dirección General de Justicia Juvenil (Acuerdo firmado el 13 de enero de 2005, elaborado en cumplimiento de los artículos 19, 20 y 55 de la Ley 27/2001, de justicia juvenil.)

Este acuerdo reconoce al derecho a la educación de los niños y adolescentes privados de libertad, y establece que el departamento competente en materia de enseñanza tiene que adoptar las medidas que sean procedentes para garantizarlo a todos los adolescentes y jóvenes internados.

En este acuerdo se establecen las unidades docentes de los centros de justicia juvenil y el número de docentes con qué están dotadas, y se especifican los sistemas de coordinación con el Departamento de Educación, entre los que destaca la comisión técnica de seguimiento del acuerdo, formada por personal técnico de la Dirección General de Justicia Juvenil y de la Dirección General de Ordenación e Innovación Educativa, que se reúne trimestralmente para hacer el seguimiento del despliegue de los pactos de este acuerdo y las coordinaciones pertinentes entre los profesionales que trabajan en el centro de justicia juvenil y los diferentes operadores o agentes del Departamento de Educación establecidos a cada territorio.

En cuanto a la atención a las NEE, se señala que está incluida tanto en la planificación del programa de tratamiento individualizado (PTI) como en la planificación de las actividades formativas. En cuanto al PTI, todos los centros educativos de justicia juvenil llevan a cabo actividades favorecedoras de la autonomía personal del adolescente en las actividades de la vida diaria (AVD), siguiendo las líneas generales explicitadas en la ficha técnica del Programa de hábitos básicos y habilidades domésticas, común a todos los centros. De la misma manera, se tiene en cuenta la discapacidad o los trastornos de conducta, del desarrollo o de aprendizaje del adolescente para decidir la modalidad de aplicación de los programas de actuación especializada (programas para trabajar los conductos violentos, programas de drogodependencias y salud mental, etc.).

En cuanto a las actividades escolares/formativas a las unidades docentes de los centros (educación obligatoria, postobligatoria y educación de adultos), el equipo multidisciplinario (personal psicólogo, educador-tutor, trabajador social, docente) valora qué itinerario formativo tiene que seguir y puede seguir cada adolescente internado a los centros educativos de justicia juvenil, atendiendo a sus derechos y sus

particularidades. Dentro de este marco de individualización, también se deciden los itinerarios formativos de los adolescentes internados con discapacidad o trastornos. En esta línea, se explica que los programas de apoyo educativo adicionales a las unidades docentes de los centros de justicia juvenil, destinados a adolescentes y jóvenes con discapacidad, ya están incorporados en el funcionamiento de las unidades docentes a los centros educativos de justicia juvenil, mediante la actuación que lleva a cabo el Departamento de Educación de acuerdo con el artículo 9.5 del Decreto 150/2017, de 17 de octubre.

También se elaboran los correspondientes planes individualizados (PI) en los casos en que sea necesario. El PINO lo elabora el personal docente de los centros educativos de justicia juvenil a partir de la evaluación inicial de las habilidades y competencias del alumnado y de la información del equipo multidisciplinario del adolescente (psicólogo, educador-tutor y trabajador social y también, si procede, del psiquiatra, del mediador cultural y del personal sanitario del centro). El PI es complementario al PTI o MII.

De acuerdo con esta información, el Síndic entiende que el Departamento de Justicia ha tomado en consideración su sugerencia, en el sentido de garantizar las medidas de educación inclusiva establecidas en relación a los adolescentes y jóvenes con discapacidad privada de libertad en centros educativos de justicia juvenil, y de elaborar, en cada caso, un PTI o MII que establezca las medidas de apoyo a la autonomía personal y de apoyo educativo que se consideren necesarias en cada caso, fijando los recursos (materiales, personal técnicos, etc.) que sean adecuados y la forma como se proveerán.

Aún así, el Síndic considera que no hay ningún programa específico ni ningún canal de coordinación interdepartamental entre el Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias y el Departamento de Justicia para atender sus necesidades específicas en otros ámbitos personales y relacionales, ni tampoco hay recursos y espacios específicos, en el marco de los que reciban un apoyo especializado y focalizado a intentar garantizar la reinserción social desde la inclusión y a partir de apoyos concretos.

De hecho, de acuerdo con la información aportada, y una vez revisada la normativa sectorial sobre el centro educativo de justicia juvenil, no se reconoce ningún órgano ni ningún programa dirigido específicamente a la atención a la diversidad, ni unidades de los centros educativos de justicia juvenil que dispongan de personal técnico especializado para atender las necesidades específicas de apoyo educativo. También manca un protocolo escrito que regule el procedimiento mediante el cual se pide la valoración o la revisión de la discapacidad de los adolescentes que ingresan a los centros.

La Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño prevé que los estados miembros tienen que respetar todos los derechos de la Convención y asegurarlos a todos los niños bajo su jurisdicción sin ningún tipo de discriminación, a parte de reconocer la protección del interés superior del niño como principio fundamentador que se debe considerar con carácter primordial en todas las situaciones que los afecten.

En lo que concierne a específicamente a los niños y adolescentes con discapacidad, establece que se los tiene que garantizar una vida plena y en condiciones que aseguren su dignidad, los permitan llegar a valerse por sí mismos y faciliten su participación activa en la comunidad. En esta línea, corresponde a los estados parte garantizar el derecho de los niños y adolescentes con discapacidad a recibir atenciones especiales, y también asegurar al niño y el adolescente con discapacidad y a los responsables de tener cuidado la prestación de la asistencia que sea adecuada al estado del niño y a las circunstancias de sus padres o de otras personas que tengan cuidado. Entre estos derechos ocupa un papel relevante el derecho a la educación y el derecho a disfrutar de las medidas necesarias por poder conseguir una educación inclusiva de todos niños y adolescentes que necesiten un apoyo especial debido a su discapacidad o de otros factores que afecten el desarrollo.

Adicionalmente, y de manera específica, la Convención de los derechos de las personas con discapacidad (CDPD) les reconoce el derecho a desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad, y también sus aptitudes mentales y físicas, y el derecho a ser acreedoras de medidas de apoyo

personalizado y efectivas en entornos que fomenten al máximo su desarrollo académico y social, de conformidad con el objetivo de la plena inclusión.

De acuerdo con esto, el Síndic entiende que se tiene que garantizar a los adolescentes y jóvenes con discapacidad privada de libertad en centros de justicia juvenil tanto el derecho a la educación inclusiva como la posibilidad de disfrutar de una vida plena y en condiciones que aseguren su dignidad, los permitan llegar a valerse por sí mismos y faciliten su participación activa en la comunidad, con los apoyos terapéuticos, emocionales, mecánicos que sean necesarios.

En relación a este conjunto de derechos, el Síndic ha tenido oportunidad de conocer y estudiar el funcionamiento del Departamento de Atención Especializada para personas con discapacidad intelectual y del desarrollo (DAE-DID) del Centro Penitenciario Cuatro Caminos, en el marco de su tarea como Mecanismo Catalán para la Prevención de la Tortura. Dentro de las conclusiones de su aproximación a este servicio especializado para la población reclusa con discapacidad y trastornos del desarrollo, destacan las siguientes:

- Se pone en valor la tarea humanizadora del módulo para personas con discapacidad intelectual porque permite atender mejor los internos de este tipo.
- Los internos del módulo tienen la percepción que están a la prisión pero como si no fueran. Ningún de ellos quiere volver a los centros de referencia o a los módulos de vida ordinaria del centro porque aquí están mucho mejor.
- El espacio es un entorno protegido por internos con dificultades de adaptación, especialmente frágiles, delante la manipulación por otros internos y con dificultades para resolver conflictos por sus problemas de conducta y comunicación.
- Es un modelo cuya aplicación a otros centros penitenciarios de Cataluña debería ser valorada.

A su vez, el Defensor de Pueblo presentó, como complemento de su informe anual 2018, el estudio Las personas con discapacidad intelectual en prisión, en el

marco del que remarca la importancia de tener en consideración la singularidad de las personas con discapacidad y trastornos del desarrollo en la atención a los centros penitenciarios.

Entre otros elementos, el estudio pone en valor las experiencias de los centros penitenciarios en que se ha habilitado un módulo específico para la población con discapacidad intelectual. Se señala que las personas con discapacidad intelectual son especialmente vulnerables y pueden presentar dificultad de relación con los otros internos, por lo que es recomendable favorecer la posibilidad de estar en un espacio separado, con celdas individuales y un plan de acompañamiento específico enfocado también a su atención atendiendo a sus necesidades específicas. Esto permite:

- Mejorar la adaptación de la persona con discapacidad en el centro y el apoyo especializado a las necesidades concretas derivadas de su discapacidad.
- Evitar o minimizar el riesgo de discriminación de las personas con discapacidad (los internos con discapacidad intelectual tienen más riesgo de sufrir discriminación, dado que, por sus condiciones intelectuales y dificultades de desarrollo, no pueden participar en las actividades comunes no académicas o formativas en igualdad de condiciones, puesto que no están adaptadas o no tienen el apoyo necesario. A menudo tampoco no tienen las mismas habilidades comunicativas y relacionales que el resto de personas ingresadas).
- Disponer de profesionales formados específicamente en la atención de las personas con discapacidad (artículo 13.2 Convención de derechos de las personas con discapacidad), no sólo en relación a la vertiente formativa/educativo, sino también en la atención de aspectos de la vida diaria que suponen un factor diferencial.
- Garantizar que las personas con discapacidades ingresadas entienden los

motivos de la privación de la libertad, las condiciones de su estancia en el centro, etc.

- Trabajar con la persona con discapacidad la preparación para la salida y el retorno a la libertad, favorecer un entorno adecuado que le permita desarrollar sus capacidades con los apoyos terapéuticos y las intervenciones socioeducativas adecuadas a sus necesidades, más allá de tener en cuenta sus habilidades cognitivas o laborales.

Por último, el estudio reconoce que hace falta que la estancia en estas unidades específicas sea compatible con la participación en actividades comunes con el resto de internos de la prisión (deporte, actividades culturales y formativas, etcétera). Se tiene que garantizar la realización de un amplio número de actividades comunes con el resto de las personas privadas de libertad para garantizar la integración y la igualdad de trato, sin perjuicio de preservar la seguridad y el apoyo necesario por su singularidad.

El Síndic entiende que estas consideraciones son aplicables también cuando la población privada de la libertad son adolescentes menores de edad ingresados centros educativos de justicia juvenil, atendiendo a, además, la especial vulnerabilidad del momento evolutivo en que se encuentran.

La falta de atención especializada en las diferentes áreas del desarrollo y en relación a los diferentes aspectos de la vida afecta a los derechos fundamentales de la persona con discapacidad y, en especial, si se trata de un niño o adolescente. La falta de atenciones especializadas o apoyos personalizados y efectivos que fomenten al máximo el desarrollo académico y social de los niños y adolescentes con discapacidad, para favorecer el más alto nivel posible de desarrollo de sus capacidades y potencialidades, afecta directamente sus condiciones desarrollo madurativo y, consiguientemente, la posibilidad de alcanzar unas condiciones de vida digna con una óptima integración en la sociedad.

Recomendaciones

- Elaborar y poner en funcionamiento programas de atención a la diversidad o de atención especializada para atender las necesidades de apoyo específico de los adolescentes y jóvenes con discapacidad, trastorno de conducta o trastorno del desarrollo o de aprendizaje interno en centros educativos de justicia juvenil, más allá de las medidas educativas/académicas propiamente dichas.
- Asegurar que en el marco de las unidades docentes a los centros educativos de justicia juvenil, a partir del análisis de cada caso concreto por parte del equipo multidisciplinario que sigue el proceso educativo/formativo del alumno, se apliquen las medidas necesarias para garantizar la educación inclusiva de los niños y adolescentes privados de libertad en los términos establecidos por la normativa vigente.
- Estudiar la posibilidad de establecer, dentro de los centros educativos de justicia juvenil, espacios o módulos exclusivos para los adolescentes con discapacidad o trastornos de desarrollo en el marco de los que se los pueda garantizar apoyo o atención específica en todos los aspectos socioeducativos y relacionales, con atención terapéutica y apoyo profesional especializado para garantizar que puedan disfrutar de una vida llena y en condiciones que aseguren su dignidad, los permitan llegar a valerse por sí mismos y faciliten su participación activa en la comunidad, con los apoyos terapéuticos, emocionales, mecánicos que hagan falta.
- Incorporar, dentro de los equipos de tratamiento, profesionales de atención psicopedagógica que pueda valorar y establecer las necesidades de apoyo específico a las necesidades concretas de los adolescentes y jóvenes con discapacidad y trastornos del desarrollo que se encuentren en los centros educativos de justicia juvenil.
- Garantizar que todo el personal de los centros educativos de justicia juvenil (más allá del personal de las unidades educativas) tenga formación específica sobre el trato y la atención a los niños y adolescentes con discapacidad y trastornos del desarrollo, y en especial el personal que tiene un trato directo.
- Establecer canales de coordinación interdepartamental con el Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias y el Departamento de Educación para atender las necesidades específicas de los adolescentes con discapacidad, trastorno de conducta o trastorno del desarrollo o de aprendizaje y atender sus necesidades concretas, en particular en el ámbito relacional y social.
- Formalizar, junto con el Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias, el protocolo de detección y valoración de las necesidades específicas de los adolescentes con discapacidad, trastorno de conducta o trastorno del desarrollo o de aprendizaje que ingresan a los centros educativos de justicia juvenil.

Administración afectada

- Departamento de Justicia

34. CENTROS DE JUSTICIA JUVENIL: NIVEL DE OCUPACIÓN, TAMAÑO Y CARÁCTER INDIVIDUALIZADO DE LA INTERVENCIÓN

El año 2018 el Síndic recibió una comunicación de profesionales del sistema de justicia juvenil que exponían la preocupación por la situación del modelo de justicia juvenil en Cataluña, puesto que lo consideraban cada vez menos orientado a la educación y la reinserción y más centrado en la seguridad.

Las personas interesadas exponían que esta tendencia había estado acentuada por el cierre (parcial) de centros educativos que tuvo lugar el año 2012, que conllevó la concentración de adolescentes y jóvenes a los centros La Encina, El Segre y Can Llupià. Relataban situaciones de masificación en estos centros educativos y el hecho de que este incremento de población había tenido una incidencia negativa en la atención individualizada y el seguimiento de los adolescentes.

El Síndic acordó abrir una actuación de oficio y solicitó información a la Dirección General de Ejecución Penal a la Comunidad y de Justicia Juvenil respecto de la evolución del número de adolescentes y jóvenes con expediente abierto a justicia juvenil, y también respecto de la evolución del número de plazas por unidades de chicos y de chicas.

En cuanto a la evolución del número de adolescentes y jóvenes con expediente abierto, del análisis de los datos que facilitó el Departamento de Justicia, se'n desprendía que, después de unos años de reducción progresiva de la mediana diaria de chicos y chicas internas por centros entre 2010 y 2016, a partir de 2017 se inicia un incremento significativo de este dato, que se mantiene el año 2019 con una mediana de ocupación diaria, en el período comprendido entre el 1 de enero de 2019 y el 1 de junio, de 268 adolescentes y jóvenes, de los que 250 han sido chicos y 18, chicas.

En la información que se envió al Síndic también se señalaba que, en caso de que esta tendencia se mantuviera, se estudiaba la reapertura de una parte del centro educativo Los Tilos (Mollet del Vallès), porque

lo ocuparan las chicas menores de toda Cataluña, ahora hospedadas en el centro educativo Can Llupià de Barcelona. De esta forma, Can Llupià se convertiría en un centro únicamente para chicos. Se señalaba que esta reapertura de un módulo de Tilos para las chicas coincide con lo apuesta para el tratamiento con visión de género en todo el ámbito de la ejecución penal.

Por otra parte, en relación a la evolución del número de plazas en centros, el Departamento de Justicia informa que se ha mantenido en el mismo número desde el año 2013, en que tiene lugar la aplicación del Acuerdo de Gobierno de 28 de agosto de 2012, de aprobación de medidas de racionalización relacionada con la reorganización de los centros de justicia juvenil, con un total de 302 plazas, 272 para chicos y 30 para chicas.

Las visitas efectuadas por el Síndic en centros este 2019 han permitido constatar, en la línea que ya informaba el mismo Departamento, el alto nivel de ocupación de algunos de los centros, que en algunos casos bordea la masificación. En este sentido, en el caso del centro Can Llupià, visita efectuada el 2 de octubre, se informa que algunas de las habitaciones de los adolescentes y jóvenes han sido adaptadas por poder ocupar hasta seis plazas.

Esta situación, como también la situación anterior de cuatro adolescentes y jóvenes por habitación en el centro Can Llupià, contraviene las previsiones del Reglamento de la Ley orgánica reguladora de la responsabilidad penal de los menores, aprobado por el Real decreto 1774/2004, de 30 de julio, que establece que "el menor internado ocupa, como norma general, una habitación individual. No obstante, si no hay razones de tratamiento, médicas o de orden y seguridad que lo desaconsejen, se pueden compartir los dormitorios, siempre que estos tengan las condiciones suficientes y adecuadas para preservar la intimidad" (art. 30.2 a).

El elevado número de adolescentes y jóvenes por habitación tiene una incidencia negativa en el principio de atención individualizada que tiene que regir la intervención en el ámbito de justicia juvenil y también afecta negativamente el derecho a la intimidad de

los adolescentes y jóvenes que cumplen medidas judiciales en centros.

Las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, adoptadas por la Asamblea General en la Resolución 45/113, de 14 de diciembre de 1990, también hacen mención específica de esta cuestión y establecen que el diseño de los centros de detención y el medio físico tiene que tener en cuenta la necesidad del adolescente menor de intimidad (Regla 32), y que “los locales para dormir tienen que consistir normalmente en dormitorios por pequeños grupos o en dormitorios individuales” (Regla 33).

La dimensión de los centros es otro elemento que condiciona el tipo de intervención que los profesionales llevan a cabo con los adolescentes y jóvenes a los centros educativos de justicia y que puede dificultar el carácter suyo carácter individualizado.

Las medidas adoptadas por medio del Acuerdo de Gobierno de 28 de agosto de 2012 conllevaron el cierre parcial de los centros educativos Los Tilos y Montilivi, duplicar la capacidad del centro Can Llupià, incrementar en un tercio la capacidad del centro La Encina e incrementar significativamente el número de plazas del centro El Segre. La nueva distribución de plazas materializadas el año 2013 se concretó en una reducción del número de centros y un incremento de la capacidad de los ya existentes, con una concentración de los menores a los centros Can Llupià, La Encina y El Segre, que aumentaron el número de plazas de forma muy importante.

Tal y como el Síndic ya señaló en aquel momento, este modelo basado en pocos centros de gran capacidad se aleja de las recomendaciones internacionales, que propugnan los centros pequeños.

Las Reglas de la Asamblea General de Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad recomiendan que “el número de menores ingresados a los centros cerrados sea lo suficiente reducido porque el tratamiento pueda tener carácter individual”(30). También recomiendan establecer “pequeños centros de detención e integrarlos en el entorno social, económico y cultural de la comunidad”.

Así mismo, la Ley de justicia juvenil, al establecer los principios que tienen que regir la actividad del centro (art.16), prevé que “la vida en el centro tiene que tomar como referencia la vida en libertad, y tiene que reducir al máximo los efectos negativos que el internamiento puede conllevar para los menores o los jóvenes o para las familias respectivas”.

Hace falta tener en cuenta que, aunque se mantenga la ratio de profesionales e internos atendidos, la individualidad de la intervención va más allá del tutor y hace referencia a la relación de los menores que viven en el centro con todos los profesionales y al trato que reciben. La atención individualizada se contrapone a la masificación, y tiene que permitir la relación afectiva y educativa con los menores y jóvenes. Desde esta perspectiva, la atención individualizada a los menores y jóvenes se refleja y se concreta con la creación de unidades más pequeñas, puesto que los grupos con menos jóvenes permiten acercarse mejor a las necesidades individuales de cada uno, y en una normativa centrada en el interno, no en el centro, de manera que las reglas de organización y de funcionamiento tengan su justificación en la mejor atención a las necesidades de los menores y jóvenes, y no en el control del grupo.

La concentración en recursos de grandes dimensiones condiciona, además, que se puedan establecer los recursos de forma territorialmente equilibrada. En este sentido, las comarcas Tarragona no disponen de ningún recurso, mientras que la demarcación de Barcelona concentra la mayor parte de recursos de justicia juvenil disponibles.

Esto hace que los adolescentes y los jóvenes residentes en estas comarcas tengan que cumplir las medidas judiciales en régimen cerrado en otras demarcaciones territoriales, muy alejadas de su entorno habitual. Esta situación aún es más agravada en el caso de las chicas, para las cuales tan sólo hay un solo centro en Cataluña.

La proximidad del centro al domicilio es reconocida como un derecho de los adolescentes y jóvenes: la Ley 27/2001, de 31 de diciembre, de justicia juvenil, reconoce a los adolescentes menores y a los jóvenes

el derecho a ser internados en el centro más adecuado entre los más próximos a su domicilio en que haya plaza disponible para el tipo de medida impuesta, y la Ley orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, también reconoce al derecho a “estar en el centro más próximo a su domicilio, de acuerdo con su régimen de internamiento”.

El Síndico valora positivamente las medidas que se han adoptado o que se prevén adoptar para impulsar la perspectiva de género en las intervenciones en el ámbito de justicia de adolescentes menores y jóvenes, las cuales se enmarcan dentro de las previsiones de la Ley 17/2015, de 21 de julio, de igualdad efectiva de mujeres y hombres, y de Ley 11/2014, de 10 de octubre, para garantizar los derechos de lesbianas, gays, bisexuales, transgéneros e intersexuales y para erradicar la homofobia, la bifobia y la transfobia sin perjuicio de esta valoración positiva. Sin embargo, la proximidad al domicilio, fuera de aquellos casos en que no resulta adecuada en función de las necesidades del adolescente o joven desde la perspectiva de su proceso educativo, resulta igualmente aplicable en la planificación de recursos dirigidos a chicas.

En vista de esta información, el Síndic sugirió al Departamento de Justicia:

- Valorar si el número de plazas existente en centros educativos de justicia juvenil es suficiente para atender las necesidades actuales y la evolución de la mediana de estancia diaria de los adolescentes en centros. En función de su resultado, dar cumplimiento a la previsión de reapertura de una unidad del centro educativo Los Tilos dirigida a chicas.
- Promover la creación de centros más pequeños, especialmente aquellos en que se cumplen medidas de internamiento en régimen cerrado, con el objetivo que, como mínimo los centros educativos, puedan recuperar el número de plazas anterior a las medidas adoptadas el año 2012.
- Promover una creación de centros territorialmente equilibrada que permita dar cumplimiento al derecho a disponer de un recurso próximo al domicilio. Esta distribución tendría que garantizar la existencia de centros

a todas las demarcaciones territoriales, tanto en el caso de los chicos, como especialmente de las chicas, ahora ubicadas en un solo centro de la demarcación de Barcelona.

En respuesta a estas recomendaciones, el Departamento de Justicia ha informado al Síndic que, atendido el aumento del número de menores internados a partir del último trimestre de 2018, ha valorado la necesidad de incrementar el número de plazas mediante un plan de tres medidas urgentes que son las siguientes:

a) Conversión de la unidad abierta de Montilivi de Girona, que actualmente tiene 12 plazas y que se dedica al internamiento de chicos en régimen abierto y de chicos en régimen semiabierto, en un centro de 22 plazas dotadas de medidas de seguridad por poder acoger chicos de régimen abierto y de régimen semiabierto sea que sea su evolución, prioritariamente residentes en las comarcas de Girona. La medida está prevista que entre en funcionamiento a partir del día 1 de julio de 2019.

b) Ampliación de la unidad terapéutica del centro Los Tilos en 8 plazas, que pasará de las 12 actuales a 20. Este incremento de plazas se ha acordado entre el Departamento de Salud y el Departamento de Justicia para atender el incremento de menores internados que sufren problemáticas de salud mental y/o adicciones y que necesitan una unidad especializada. La ampliación se llevará a cabo en unas habitaciones que habían quedado vacías al mismo edificio donde está ubicada la unidad y que ahora se están acondicionando. Está previsto que la ampliación entre en funcionamiento la primera semana de septiembre de 2019.

c) Creación de una unidad para 25 chicas en el centro educativo Los Tilos. La unidad se creará en una de las plantas del edificio B del centro, que ahora está vacía. Se dotará de todo el personal necesario y de los servicios correspondientes para una unidad de 25 plazas. La apertura de esta unidad permitirá trasladar la unidad de chicas de Can Lluçà y dedicar las cuatro unidades de este centro al internamiento de chicos. Esta unidad entrará en funcionamiento el último trimestre de 2019, una vez hayan finalizado las actuaciones y obras de acondicionamiento previsto.

Las medidas descritas anteriormente tienen como fin dotar de más plazas el sistema de centros de justicia juvenil que permita al Departamento de Justicia atender y dar cumplimiento al incremento de demandas de medidas de internamiento acordado por los jueces de menores, cautelares y definitivas. Estas medidas, como ya se ha expuesto anteriormente, han aumentado considerablemente desde el año pasado.

En este incremento está teniendo una incidencia especial el mayor número de adolescentes migrantes no acompañados que son detenidos por la policía por su presunta participación en hechos delictivos y sobre los que los jueces de menores adoptan medidas cautelares de internamiento.

Con las medidas descritas anteriormente, el Departamento de Justicia informa que se aumenta el número global de plazas disponibles, de las 302 actuales a 345. Pero al mismo tiempo también se modifica la distribución de estas en función de las nuevas necesidades: las plazas de internamiento para chicos en centros que dispongan de medidas de seguridad, que son las más pedidas por los jueces, aumentan de las 222 actuales a 274. Las plazas para chicas serán de 25. Las plazas para chicos y chicas de la unidad terapéutica pasan de las 12 actuales a 20, y se mantendrán las 26 plazas de los centros abiertos Folch i Torres y Oriol Badia

En cuanto a la distribución de las plazas de internamiento por el territorio, el Departamento de Justicia informa que hace falta tener en cuenta que la gran mayoría de los menores y jóvenes internos tienen su residencia a las comarcas de Barcelona. De los 281 internados en fecha 1 de junio de 2019, 190 residían a las comarcas de Barcelona (67%); 20, en las comarcas de Girona (7%); 21, en las comarcas de Lleida (7,5%); 35, en las comarcas de Tarragona (12,5%), y de 15 no constaba ningún lugar de residencia (5%).

Excepción hecha de las comarcas de Tarragona, el resto de demarcaciones territoriales actualmente disponen de un centro de justicia juvenil que permite a los menores y jóvenes el cumplimiento de la medida de internamiento en el lugar más próximo a su residencia. No obstante, el Departamento de Justicia, si hiciera falta poner en funcionamiento un nuevo equipamiento, el departamento tendrá en cuenta esta circunstancia.

En cuanto a las chicas internadas, de las 16 que había el 1 de junio, 11 tenían su residencia a las comarcas de Barcelona; una, en las comarcas de Girona; ningún, en Lleida, y 4 en las comarcas de Tarragona. Con este número y distribución territorial, no es posible, ahora por ahora, disponer de unidades diferenciadas para chicos y chicas en el centro de Girona y al de Lleida.

Recomendaciones

- Garantizar el cumplimiento de las medidas anunciadas para el incremento de plazas, en el plazo establecido.
- Promover la creación de centros más pequeños, con el objetivo que como mínimo los centros educativos puedan recuperar el número de plazas anterior a las medidas adoptadas el año 2012.
- Promover una creación de centros territorialmente equilibrada que permita dar cumplimiento al derecho a disponer de un recurso próximo al domicilio especialmente en el caso de las chicas, ahora ubicadas en un solo centro de la demarcación de Barcelona.

Administración afectada

- Departamento de Justicia

VII. INFORMES MONOGRÁFICOS PRESENTADOS DURANTE 2019

EL TRATAMIENTO INFORMATIVO DE LOS NIÑOS EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN. MAYO 2019

RECOMENDACIONES

Primera: Tener en consideración en todo tratamiento informativo el interés superior del menor

Al Ministerio Fiscal, a la DGAIA y al CAC

■ Extender la prohibición de identificación de los menores cuando aparecen en los medios de comunicación que ya prevén la Ley Orgánica de Protección del Menor, el Estatuto de la Víctima, la Ley 14/2010 y la regulación de la comunicación audiovisual, entre otros:

▪ No solo limitada a la presencia del menor en los medios como víctima de delito o maltrato, ni tampoco a la vulneración de su derecho al honor, sino a cualquier aparición en los medios, puesto que puede resultar contraria a sus intereses, actuales o futuros, o simplemente puede condicionar el desarrollo de su identidad.

▪ Extender también la prohibición de identificación de elementos personales que puedan permitir identificar de forma indirecta al menor, más allá de la difusión de su nombre o la fotografía de la cara, como la publicación del lugar de residencia, nombres de los padres, madres o tutores, escuela y otros elementos, y aunque solo permita fácilmente su identificación en su entorno más inmediato.

■ Evitar la publicidad de elementos que permitan la identificación de un menor en una sentencia o resolución judicial.

A los medios de comunicación y al Colegio Profesional de Periodistas

■ En el marco de la autorregulación del ejercicio periodístico, hay que ampliar el alcance de la prohibición de identificar a menores de edad en los medios de comunicación y de difundir su imagen. La identificación también puede hacerse a través de otros datos personales que en el

contexto en el que se exponen y en el entorno donde se desarrolla la vida del menor permiten identificarlo fácilmente.

■ Visibilizar al niño, niña o adolescente en los medios de comunicación como sujeto de derechos.

Segunda: Acciones de sensibilización y formación

A la DGAIA, a los medios de comunicación, al Colegio de Periodistas, al CAC

■ Consolidar un trabajo conjunto para implementar diferentes recomendaciones formuladas por el Comité de Derechos del Niño, y que también recoge el Pacto para la infancia de Cataluña, encaminadas a:

▪ Transmitir una imagen realista y positiva de la infancia y adolescencia, de manera inclusiva para todo el colectivo.

▪ Promover derechos y hábitos saludables.

▪ Sensibilizar a la ciudadanía ampliando su conocimiento de problemáticas que afectan a este colectivo e implicarla en su atención.

▪ Formar a la ciudadanía, y en especial al colectivo infantil y juvenil, en educación mediática para que se haga un uso responsable de los medios y entornos tecnológicos.

▪ Visibilizar y denunciar situaciones de vulneraciones de derechos, prevención de maltratos y abusos a menores.

■ Promover una campaña de sensibilización y concienciación al conjunto de la población respecto del consumo responsable de los medios de comunicación sociales, de forma que la ciudadanía pueda decidir evitar el consumo de productos comunicativos e informativos que vulneren derechos del colectivo infantil y juvenil, y denunciar, en su caso, contenidos y prácticas que vulneran la ética periodística.

■ Incentivar a los medios de comunicación, también a los privados, a difundir materiales e información de interés social y cultural para la infancia, accesibles también a las diferentes formas de discapacidad.

A la Autoridad Catalana de Protección de Datos y a los departamentos de Interior y de Educación

■ Trabajar en la divulgación, sensibilización y concienciación entre la población del contenido y las formas de ejercicio de los derechos a la intimidad, la privacidad y la protección de datos personales, de que son titulares los menores de edad, y facilitar mecanismos al alcance del colectivo infantil y sus familias para poder defender estos derechos ante intromisiones ilegítimas.

■ Adaptar la información relativa al ejercicio de los derechos de protección de datos a la capacidad de comprensión y nivel de madurez del menor afectado, y garantizar que esta información sea concisa, transparente, inteligible y de acceso fácil, con un lenguaje claro y sencillo específicamente pensado para la edad a la que va dirigido.

Al Colegio de Periodistas, a las universidades catalanas y a la Secretaría de Universidades e Investigación

■ Revisar y actualizar los contenidos curriculares de los estudios de periodismo a efectos de complementar y enfatizar la divulgación y el conocimiento respecto de los derechos de la infancia y adolescencia cuando se estudia ética y deontología periodística.

Al Colegio de Periodistas

■ Crear un registro de profesionales que tengan un interés específico en cuestiones que afectan a la infancia y adolescencia, desde un enfoque de defensa de derechos, que visibilicen y hagan de estándares de las buenas prácticas en este ámbito.

Tercera: Regulación y recopilación de buenas prácticas

A la DGAIA, a los principales medios de comunicación, al CAC y al Colegio de Periodistas

■ Trabajar en un código o manual de recomendaciones y una recopilación de buenas prácticas dirigidas al conjunto de medios de comunicación que englobe todas las recomendaciones recogidas en los códigos y normativa ya existentes, con una especial consideración al interés superior del menor.

■ Elaborar un código específico del tratamiento de la infancia y adolescencia en los medios que:

- Proteja a menores de información que pueda resultar perjudicial para su desarrollo, más allá de las existentes y a través de cualquiera de los medios de comunicación social.

- Regule la promoción de derechos y la sensibilización social.

- Garantice la presencia y participación de los menores en los medios de forma activa.

- Regule, en la medida en que se valore adecuado, cuál debe ser esta presencia (en términos de tiempo y forma) y la imagen que quiere transmitirse del colectivo.

- Amplíe el alcance y contenido de la prohibición de identificación de un menor en los medios de comunicación.

- Se prohíba especialmente el tratamiento informativo que vulnere el derecho al honor y la recuperación emocional del menor y que pueda suponer una discriminación por razón de las actividades, creencias y opiniones de sus padres, madres, tutores y familiares.

- Extienda el deber de reserva de los profesionales a todos los datos que aparecen en referencia a un menor, o a información y valoraciones a que haya podido tener acceso la persona profesional por razón de su cargo y que se utilice para una finalidad que no

esté protegida por el ordenamiento jurídico ni por el encargo de sus funciones como profesional en defensa de los intereses de este menor.

- Extienda la divulgación y aplicación del *Manual de estilo para medios de comunicación. Cómo informar de los maltratos infantiles* a todas las formas de comunicación social, no solo audiovisual, y a todas las situaciones que causan dolor.

- En cuanto al ámbito sectorial, elaborar un manual de estilo o código de buenas prácticas sobre el sistema de protección a la infancia y adolescencia, conjuntamente con la **DGAIA**, que permita:

- Transmitir una imagen positiva y pedagógica en torno a los servicios y recursos que forman parte y la implicación que puede tener la ciudadanía en la consecución de sus finalidades, evitando su estigmatización.

- Evitar la identificación de un determinado centro residencial del sistema de protección, especialmente si aparece asociado a situaciones negativas, de conflictividad o de violencia, puesto que, además, se trata de un dato que permite identificar a los menores residentes.

- Garantizar siempre los derechos a la intimidad, la dignidad y la imagen de los menores directamente afectados.

- Regular la mera presencia de medios en un centro residencial de menores o medida de protección, teniendo en cuenta que, más allá de la captación de imágenes y entrevistas, su presencia en sí puede suponer una vulneración de derechos, puesto que puede perturbar el normal funcionamiento del centro.

- En cuanto a los espacios educativos infantiles y juveniles, conjuntamente con el **Departamento de Educación**, hay que elaborar un manual de estilo o buenas prácticas o instrucción de funcionamiento que:

- En la aparición en los medios de comunicación de hechos y noticias relacionadas con centros educativos y de

protección, garantice los derechos a la intimidad, la dignidad y la imagen de los menores directamente afectados.

- Preserve la identificación de un determinado centro educativo, puesto que puede suponer una estigmatización del centro y favorecer la segregación escolar, pero también en tanto que se trata de un dato de identificación para el alumnado y, por tanto, de su área de privacidad.

- Regule la mera presencia de medios en un centro residencial para menores o medida de protección, teniendo en cuenta que, más allá de la captación de imágenes y entrevistas, la presencia en sí puede suponer una vulneración de derechos, puesto que puede perturbar el normal funcionamiento del centro.

- Elabore un protocolo o instrucción que permita regular en estos casos cuál es el control y cuáles son los límites que puede establecer el centro ante esta demanda mediática, para no perturbar la normal convivencia en el centro y respetar el derecho a la educación.

Cuarta: Control y supervisión de los medios de comunicación

A los medios de comunicación, a la DGAIA, al CAC y a otros organismos responsables

- Instar e incentivar la responsabilidad social de las empresas y profesionales del sector para evitar riesgos y la difusión de contenidos perjudiciales para el desarrollo de menores.

- Establecer acuerdos con las compañías de medios de comunicación para proteger a la infancia de los influjos que les pueden ser perjudiciales y colaborar en la sensibilización y promoción de derechos.

- Estudiar medidas que permitan penalizar a los medios que revelan datos personales que permitan identificar a un niño, niña o adolescente, especialmente si se trata de una información que afecta directamente a sus derechos a la dignidad, la intimidad y el honor.

- Promover la denuncia de vulneraciones de derechos de privacidad y honor de los menores y del deber de reserva de los profesionales.

- Promover planes de acción para fortalecer a los grupos de familias y redes sociales de supervisión de los medios en el sentido de control y promoción de derechos.

- Desarrollar reglamentariamente los procedimientos sancionadores que puedan incoarse en aplicación de los artículos 158 i) y l) de la Ley 14/2010, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, que prevén infracciones en referencia a la vulneración de derechos de la infancia y la adolescencia por parte de los medios de comunicación sociales, valorando la idoneidad de que puedan incoarse expedientes sancionadores y publicarse las sanciones firmes correspondientes en los medios por razones también de ejemplaridad en el rechazo de este tipo de acciones o conductas.

Al Ministerio Fiscal

- Es preciso enfatizar el papel del Ministerio Fiscal en la persecución de las intromisiones en los derechos a la intimidad, la reputación y el honor de los menores a través de difusión de imágenes, noticias, publicaciones en los medios y la denuncia de vulneraciones del deber de reserva.

Quinta: Participación activa de la infancia y la adolescencia en los medios de comunicación

A los medios de comunicación, al CAC, al Departamento de Educación y a la DGAIA

- Colaborar con los medios de comunicación y la industria de las TIC para concebir, promover y aplicar los derechos a la información y participación de los menores.

- Fomentar que los menores expresen su opinión y sus expectativas en los medios de comunicación y que participen no solo de programas infantiles, sino también de la producción y difusión de todo tipo de información.

- Promover que los menores sean creadores de contenidos informativos y que participen de forma activa en los medios, incluso en calidad de reporteros, analistas y comentaristas, para dar al público una imagen adecuada y protagonista de la infancia y adolescencia dentro de la sociedad.

- Preparar un dossier para la participación infantil en los medios de comunicación de acuerdo con buenas prácticas detectadas.

- Desarrollar y fortalecer la educación crítica en el consumo de los medios en todas sus formas al colectivo infantil y adolescente.

- Ofrecer a los menores la posibilidad de comunicarse entre ellos y poder expresar opiniones a través de los medios, proporcionando los contenidos adecuados según las etapas de madurez y la capacidad de comprensión emocional e intelectual propia de cada edad..

EL DERECHO A LA SALUD MENTAL INFANTIL Y JUVENIL: GARANTÍAS EN EL ACCESO Y LA ATENCIÓN EN LOS CENTROS RESIDENCIALES.

NOVIEMBRE 2019

RECOMENDACIONES

En referencia a la garantía del respeto de los derechos en el internamiento en un centro residencial terapéutico de un niño o adolescente:

1) Garantizar los derechos de los niños en la propuesta de ingreso en centro residencial terapéutico. El interés superior del niño

a) Crear una comisión interdepartamental (Justicia Juvenil, Salud, Protección a la Infancia y la Adolescencia y Protección Social) para que, de acuerdo con los estudios y las evaluaciones realizadas respecto de los recursos existentes, puedan valorarse y abordarse las dificultades de atención a los niños, y especialmente a los adolescentes que requieren una atención residencial especializada, con las garantías de respeto a sus derechos y primando su interés superior.

b) Regular y supervisar que todo internamiento residencial de un niño y adolescente en un centro especializado cumpla con los siguientes requisitos:

Última ratio y mínimo tiempo indispensable

De acuerdo con el interés superior del adolescente, es necesario evaluar si la existencia de este tipo de recurso es idóneo y necesario, siempre preservando la garantía de derechos y una vez agotadas todas las opciones alternativas disponibles, como programas de acompañamiento terapéutico y socioeducativo a domicilio de mayor intensidad que los existentes actualmente.

- Evaluar los resultados de la ampliación de los planes de servicios individualizados (PSI) a personas menores de dieciocho años dirigidos a adolescentes que presentan problemas de seguimiento y tratamiento en su medio habitual, y prever su ampliación en caso de que los resultados sean positivos, o de otros programas similares de trabajo terapéutico en el medio habitual como vía alternativa al ingreso residencial.

- Valorar y recoger en la propuesta de ingreso todos los recursos de acompañamiento social y familiar que se han puesto en marcha junto con su evaluación, para garantizar que el internamiento residencial, y la restricción de libertades del niño y adolescente que conlleva, es el último recurso posible para garantizar su bienestar y su derecho a la salud al mayor nivel posible.

Consentimiento informado de los tratamientos médicos y edad mínima

En todo caso, debe ser personal facultativo médico autorizado, y no personal educador, quien recete los medicamentos sujetos a prescripción médica administrados y quien realice su seguimiento y correcta administración.

Los tratamientos deben ser prescritos por personal facultativo, pero también tienen que contar con el consentimiento informado de los adolescentes y niños maduros, y en todo caso de los mayores de dieciséis años, debiendo estar sujetos a criterios de supervisión, particularmente en el caso de tratamientos farmacológicos, en cuanto a posología y administración, control de la evolución y detección de posibles efectos adversos.

- Hay que respetar el derecho de escucha del niño y adolescente en cuanto a los tratamientos y las intervenciones de tipo sanitario que el personal facultativo responsable considere que se le tienen que aplicar en su beneficio.

- Es necesario supervisar si existen mecanismos fidedignos para evaluar la capacidad natural del niño o adolescente para ejercer los derechos personalísimos de que es titular, incluidos los que tienen que ver con las intervenciones terapéuticas llevadas a cabo en referencia a su salud mental.

- Hay que adaptar la información que se proporciona a los pacientes menores de dieciocho años a su inteligibilidad para que

el consentimiento informado sea válido y pueda garantizarse de forma efectiva su derecho a la escucha.

Autorización judicial y evaluación forense

La opción más garantista para el adolescente que tiene que ser ingresado en un centro socioeducativo o terapéutico, independientemente de que esté o no tutelado, si este recurso supone la separación del adolescente de su medio y la aplicación de medidas de restricción o limitación de su libertad, es exigir la autorización judicial para el ingreso, que deberá basarse en el parte médico o de evaluación psicológica que acompañe la solicitud y que acredite la necesidad de este ingreso de acuerdo con el interés superior del niño. Esta decisión deberá revisarse en los plazos establecidos para garantizar también la proporcionalidad de la medida y su continuidad en el tiempo.

La evaluación forense debe permitir que la autorización judicial no sea una mera regularización del ingreso, sino que debe ser un informe adecuado y completo que sirva de apoyo objetivable y que los órganos judiciales deben examinar de forma crítica.

- Es necesario exigir la autorización judicial y la evaluación psicológica o facultativa de todo adolescente que deba ser ingresado en un CREI, así como en un centro sociosanitario o terapéutico que implique medidas restrictivas o limitadoras de la libertad, también en los casos en que el niño o adolescente no dependa del sistema de protección a la infancia y adolescencia.
- Esta evaluación debe ser validada por una comisión de profesionales que garanticen un enfoque interdisciplinario y desde diferentes orientaciones.

Supervisión y control

Las carencias detectadas en las visitas a los centros existentes exigen que se regule de forma clara y detallada el régimen de funcionamiento de los centros y los derechos de los niños y adolescentes ingresados, y que la inspección y supervisión de los centros se realice de forma periódica,

incluyendo entrevistas con los adolescentes ingresados y los profesionales, y revisiones exhaustivas de los registros de medicación y contención aplicada.

- Hay que extender el ámbito de aplicación de la Directriz 3/2017, de 8 de mayo, de la DGAIA, sobre seguimiento de centros y los indicadores sobre infraestructura y materiales, equipo educativo, niños y adolescentes y documentación, a todos los centros residenciales en que haya niños y adolescentes ingresados.
- Es necesario regular los derechos y deberes de los niños y adolescentes ingresados en los centros residenciales actualmente existentes que desempeñan funciones terapéuticas y educativas, las ratios de profesionales, los requisitos de ingreso y la atención especializada a niños y adolescentes, así como las garantías en el establecimiento de medidas de contención, de tratamiento y educativas previstas, sin que puedan preverse sanciones que impliquen restricciones al derecho de comunicación y relación con compañeros y familiares ni al derecho a la educación ni a la dignidad, de acuerdo con el interés superior del adolescente y la finalidad educativa que deben perseguir las medidas.
- Hay que comprobar y supervisar el proyecto educativo específico y la programación pedagógica individual como presupuesto de las medidas de seguridad y el régimen disciplinario.
- La supervisión y el control debe incluir la escucha de los profesionales y, sobre todo, de los niños y adolescentes ingresados en los centros (entrevistas con los chicos y chicas ingresadas, revisión de los planes terapéuticos y de medicación, el régimen disciplinario y la imposición de sanciones, protocolos de contenciones, ratios de profesionales, etc.).

■ Debe establecerse una periodicidad de inspecciones frecuentes en los centros que permita supervisar y controlar su funcionamiento de forma adecuada.

■ Es necesario que el personal médico del sistema público de salud revise las medicaciones suministradas y el uso para el cual están prescritas, evitando la

administración de antipsicóticos sin patología psicótica contrastada. Es precisa una revisión periódica del registro de contenciones que incluya el motivo, la medicación suministrada con parte médico y la prescripción farmacológica.

- Es preciso llevar a cabo supervisión e inspecciones periódicas también de centros sociosanitarios en que haya adultos, especialmente de la atención diferenciada de los niños y adolescentes que puedan estar ingresados.

- Hay que revisar la formación de los profesionales en la práctica de contenciones y supervisión de los equipos profesionales, así como la aplicación de las recomendaciones de las evaluaciones de la prevención de riesgos laborales y psicosociales.

- De acuerdo con el interés superior del niño y la función del personal educador como garante de los derechos de los niños residentes en centros bajo la tutela de la Administración, este personal debería estar protegido en esta acción de denuncia, independientemente del resultado final de las actuaciones de investigación que se desprendan (garantizar la indemnidad laboral del personal educador que, ejerciendo su función de garante de los derechos de los niños residentes en centros, presente denuncia sobre posibles vulneraciones de derechos o irregularidades detectadas).

En referencia a la garantía del derecho a la salud mental infantojuvenil y a la situación actual:

2) Prevención y garantía del derecho a la salud mental infantojuvenil en términos de equidad desde un modelo psicosocial y comunitario

- Promover programas de prevención y promoción de la salud mental de los niños y jóvenes, así como intervenciones de acompañamiento a la crianza y la parentalidad positiva a lo largo del ciclo vital del niño y adolescente desde un modelo psicosocial y comunitario.

- Aumentar y extender los programas de detección precoz de trastornos y adicciones en los institutos y escuelas.

- Hacer más accesibles los servicios actualmente existentes para dar cobertura en todo el territorio y llegar a la población más refractaria.

- Aumentar la provisión y la dotación de prestaciones, programas y servicios terapéuticos orientados a garantizar el acompañamiento psicológico de adolescentes y sus familias que, debido a diversos factores, hayan visto deterioradas sus condiciones de vida y sus competencias personales y relaciones familiares y sociales.

- Incrementar la dotación de recursos humanos, materiales y económicos en los centros de salud mental infantil y juvenil y otros recursos específicos en salud mental de la red de salud mental infantil y juvenil, para favorecer su acceso y aumentar la intensidad que exigen las necesidades reales de la población infantil.

- Potenciar el acompañamiento y el seguimiento social de los tratamientos terapéuticos dirigidos a niños y, sobre todo, a adolescentes que presentan dificultades de vinculación.

- Consolidar y ampliar las campañas de cuidado y atención a la salud mental y combatir la estigmatización de los problemas de salud mental entre la población infantojuvenil.

- Desarrollar el Plan integral de atención a las personas con trastorno mental y adicciones Estrategia 2017/2019.

3) Valoración de la idoneidad de incluir con cobertura pública servicios residenciales especializados para niños y adolescentes de acuerdo con el interés superior del niño

- Realizar un análisis de la cobertura de los recursos existentes, tanto en el ámbito de salud como de servicios sociales, y valorar la pertinencia de reforzar los servicios actualmente existentes y la inclusión, en su caso, en la Cartera de servicios del Sistema Nacional de Salud de centros residenciales para niños y adolescentes menores dieciocho años que requieran intervenciones o tratamientos de desintoxicación y/o

psicoterapia de forma intensiva con acompañamiento social.

- Valorar, en su caso, la inclusión en la Cartera de servicios del Sistema Nacional de Salud de centros residenciales para menores de dieciocho años con patologías de salud mental: recursos sanitarios o sociosanitarios que desarrollan un programa específico de intervención terapéutica, para atender a niños o adolescentes afectados por trastornos mentales que necesitan seguir un tratamiento bajo la supervisión médica en condiciones de acogimiento continuado.

- Analizar si es conveniente, de acuerdo con el análisis de la cobertura de las necesidades que presentan algunos niños y adolescentes con discapacidad grave, la inclusión en la Cartera de servicios sociales de centros residenciales para niños y adolescentes con una discapacidad grave, tanto física como psíquica o sensorial, con trastorno de conducta o sin él, que, dada la gravedad de esta discapacidad, requieren apoyo constante de terceras personas para el desarrollo de las tareas habituales de la vida cotidiana.

- Valorar también el acompañamiento socioeducativo y terapéutico que proporcionan los recursos estrictamente clínicos (CSMIJ, hospitales de día, URPI, UCA) y otros recursos alternativos a los niños y adolescentes que lo necesiten, sin requerir la separación del núcleo de convivencia familiar, que puedan cubrir esta demanda de algunas familias.

4) Garantía de derechos de los niños y adolescentes ingresados actualmente en los recursos residenciales existentes

- Regular y supervisar el funcionamiento de los centros privados, autorizados por el Departamento de Salud, que atienden a niños y adolescentes en régimen de internamiento para garantizar que se respetan sus derechos.

- Elaborar un estudio detallado de la configuración, población atendida, requisitos de ingreso y condiciones de estancia de las unidades residenciales educativas y terapéuticas existentes actualmente en Cataluña que atienden a

adolescentes por alteraciones conductuales, consumo, discapacidad y/o problemas de salud mental.

- En cuanto a las plazas residenciales que ocupan niños y adolescentes con discapacidad intelectual o física, garantizar que estos centros cumplan con los requisitos técnicos específicos necesarios para atender a niños y adolescentes menores de edad en sus instalaciones, y que se prevea con suficiente antelación y previsión el ingreso en plazas adecuadas para mayores de edad de los adolescentes que ocupan plazas destinadas a niños y adolescentes cuando están a punto de cumplir los dieciocho años, distinguiendo claramente los recursos para niños y adolescentes y adultos adecuadamente, de forma que puedan atenderse las necesidades específicas del colectivo infantil y adolescente.

5) Categorización de diagnóstico y falta de adaptación de la organización de los recursos a la complejidad de las necesidades

- Elaborar un estudio de los diferentes diagnósticos que existen entre los niños y adolescentes tutelados ingresados por tipología de centro residencial, tanto si son públicos como privados, así como una valoración y validación de los criterios diagnósticos utilizados.

- Evaluar los informes ya emitidos por la comisión de acogimientos terapéuticos y educativos en recursos de carácter terapéutico y educativo, circuitos, dificultades y efectividad de las propuestas elaboradas.

- Valorar las alternativas previas a la propuesta de ingreso residencial que se hayan podido elaborar.

- Supervisar de forma rigurosa y adecuada (comisión de acogimientos terapéuticos y educativos, o la que se prevea crear con este fin), con independencia técnica necesaria, el informe técnico de propuesta de ingreso en un determinado centro residencial, de forma que la propuesta de recurso sea adecuada a la necesidad específica de cada niño o adolescente y no esté nunca condicionada a la disponibilidad de plazas u otros criterios

que no sean el interés primordial de cada adolescente.

- Crear un registro actualizado y exhaustivo de las propuestas técnicas de recurso residencial no cubiertas y realizar un análisis periódico y detenido de las necesidades para ampliar o diversificar los recursos existentes, a la vez que se atienden con la debida celeridad las necesidades no cubiertas por falta de plazas disponibles, ya sea a través del concierto de una plaza privada o del mantenimiento en una plaza no idónea cuanto más ajustada mejor a las necesidades del niño o adolescente, haciendo constar la falta de adecuación del recurso que se provee.
- Debatir entre profesionales intervinientes de diferentes orientaciones para poder establecer unos criterios que permitan actualizar los protocolos de derivación y las propuestas de recursos adecuados a cada necesidad.
- Iniciar un trabajo de evaluación y valoración de profesionales del sector sobre las dificultades en el diagnóstico que lleva aparejado un trastorno de conducta en la adolescencia y las indicaciones de tratamiento, desde la interdisciplinariedad y los diferentes abordajes.
- Proveer los recursos residenciales especializados de profesionales de la salud mental proveniente de diferentes orientaciones, tal como se hace en los servicios ambulatorios y hospitalarios.
- Consolidar e intensificar el programa de apoyo del Departamento de Salud a los centros residenciales propios y concertados de la DGAIA, para mejorar y reforzar a la atención en salud mental que reciben los niños y adolescentes tutelados ingresados en centros residenciales ordinarios.

6) Cobertura del coste del servicio residencial terapéutico de niños y adolescentes no tutelados mediante mecanismos impropios

- Elaborar un estudio de los casos de niños y adolescentes que han requerido la intervención del sistema de protección, sin que previamente se haya valorado la existencia de otros elementos de

desprotección de estos niños y adolescentes, para atender la demanda por parte de su familia de un recurso residencial específico para gestionar problemas de conducta, de consumo, de salud mental, vinculados o no a una discapacidad intelectual de su hijo o hija.

- Evaluar la evolución de los casos, y qué trabajo y seguimiento se ha realizado, previamente y posteriormente a la solicitud de esta familia, para garantizar el bienestar y el derecho a la salud del niño y adolescente afectado.
- Evaluar la cobertura del seguro escolar de tratamientos y procesos neuropsiquiátricos no cubiertos por la Cartera del Sistema Nacional de Salud en Cataluña, con una especial consideración de los que implican internamiento residencial.

7) Acompañamiento a los niños y adolescentes tutelados y el derecho a la recuperación emocional y psicológica

- Garantizar la asignación de un profesional referente a los niños tutelados por la DGAIA, no solo a efectos técnicos y administrativos, sino para garantizar la función de establecer un vínculo sólido y de confianza con los niños y adolescentes tutelados.
- Fortalecer y garantizar la atención terapéutica de los niños y adolescentes que han sufrido situaciones de desamparo para que puedan gestionar su vivencia y fortalecer su salud mental para prevenir posibles problemas, dada la prevalencia existente derivada de la situación vivida, si no es debidamente atendida.
- Revisar el acompañamiento terapéutico que se garantiza a los niños y adolescentes tutelados, atendiendo a la situación vivida, para garantizar su derecho a la recuperación emocional y psicológica, con la formación adicional necesaria del personal educador y con el refuerzo considerado adecuado por los profesionales especializados en salud mental infantojuvenil y también del personal educador de los centros residenciales.
- Revisar que se preserve la dedicación necesaria para garantizar que las funciones

del personal presente en los centros residenciales incluyan este acompañamiento.

- Revisar el número y el perfil de profesionales que son necesarios en cada uno de los centros, de acuerdo con las necesidades detectadas y expresadas por los propios profesionales y las evaluaciones de riesgos psicosociales; fijar el número, la categoría y las retribuciones profesionales, y revisar, en su caso, las ratios que fija la Cartera de servicios sociales.

- Mejorar la formación y la supervisión de los profesionales y mejorar las ratios, de forma que se posibilite una mayor intensidad terapéutica si se requiere durante el ingreso.

- Desarrollar una evaluación de los riesgos psicosociales de las plantillas de todos los centros del sistema de protección de Cataluña, propios y concertados, para poder identificar y determinar la situación de riesgo en que se encuentran los profesionales, y estudiar e implementar las propuestas y las recomendaciones formuladas.

- Estudiar las condiciones laborales de los profesionales que trabajan en el ámbito de la protección de la infancia y adolescencia para evitar la actual rotación y las carencias que señalan las encuestas de evaluación de riesgos psicosociales realizadas en algunos centros.

-Revisar los diferentes recursos existentes y los tratamientos clínicos y farmacológicos, así como la necesidad de formación y de acompañamiento a los profesionales que trabajan en este ámbito.

- Proveer los profesionales de la formación y la supervisión necesarias para desempeñar su función, con la cobertura que se requiera en cada momento por otros profesionales de las funciones desarrolladas en su puesto de trabajo en el centro.

- Garantizar la participación de los colectivos profesionales en el funcionamiento y la organización de los centros y dotar a los equipos de los espacios técnicos para la reflexión y la gestión.

- Fomentar los acogimientos familiares y las unidades de acción educativa como

primera medida de protección para los niños y adolescentes en situación de desamparo.

- Reforzar también para todas las familias, pero especialmente en el caso de las familias acogedoras, la formación y el apoyo profesional necesarios para adquirir herramientas que permitan garantizar el derecho a la recuperación emocional y psicológica del niño o adolescente.

- Intensificar y extender también a las familias adoptantes y a los niños y adolescentes adoptados herramientas para trabajar el derecho a la recuperación emocional y psicológica, y también de gestión del proceso de adopción.

8) Abordaje de las necesidades especiales de la adolescencia dentro del sistema de protección

- Diseñar recursos adecuados para atender las necesidades de los adolescentes y adecuar las condiciones del sistema de protección a estas necesidades, evitando el riesgo de que las huidas y el retorno de las funciones tutelares a las familias que no garantizan su protección suponen actualmente para los adolescentes que no se adhieren al sistema.

- Incrementar el número de familias acogedoras y de UCAE para dar cobertura a las necesidades de los niños tutelados que están pendientes de ser acogidos en familia ajena o en UCAE, y promover el acogimiento familiar también para los adolescentes como primera medida protectora en caso de desamparo.

- Potenciar la profesionalización de familias acogedoras para la atención de adolescentes con problemas de salud mental y trastornos de conducta con el apoyo necesario.

- En caso de que se tenga que proceder al ingreso en un centro residencial, rediseñar los recursos de protección para atender las necesidades de los adolescentes (y adecuar las condiciones de los centros a estas necesidades).

- Fomentar el establecimiento de un programa de seguimiento y acompañamiento de los adolescentes acogidos en centros,

pero también en familias extensas y ajenas, que garantice la intervención especializada ante las problemáticas que van surgiendo a lo largo de su desarrollo.

- Planificar adecuadamente el retorno de los adolescentes con sus familias y proporcionar el apoyo necesario, antes y después de que este retorno se haya producido, especialmente en el caso de adolescentes que han tenido dificultades de adaptación al sistema de protección, y evitar que las dificultades de adaptación al sistema de protección acaben generando retornos sin garantías suficientes.

- Garantizar que la proximidad a la mayoría de edad no condiciona el desamparo, cuando no existen garantías suficientes de protección en el núcleo familiar, y la asignación del recurso.

9) Recursos residenciales específicos del sistema de protección

- Valorar la necesidad de ampliar la Cartera de servicios sociales y que se prevean las plazas residenciales que se consideren necesarias y adecuadas para los niños y adolescentes tutelados que presentan deficiencias cognitivas y alteraciones conductuales u otros trastornos mentales (tipo psicosis), o también trastornos relacionados con el autismo u otros tipos de trastornos del desarrollo que conllevan más dificultades respecto a su autonomía y que lo requieran.

- Exigir que las plazas residenciales previstas para personas con discapacidad intelectual o física cumplan con los requisitos técnicos específicos necesarios para atender a menores de edad en sus instalaciones, y que se prevea con suficiente antelación y previsión el ingreso en plazas adecuadas para mayores de edad de los adolescentes que ocupan plazas destinadas a niños y adolescentes cuando están a punto de cumplir los dieciocho años, distinguiendo claramente entre los recursos para niños y adolescentes y los adultos, de forma que puedan atenderse las necesidades específicas del colectivo infantil y adolescente.

- Valorar el reconocimiento y la regulación de los centros sociosanitarios y terapéuticos específicos, más allá de los centros residenciales de educación intensiva existentes dentro del sistema de protección previsto en la Ley 14/2010, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, así como en la Cartera de servicios sociales.

10) Presencia de adultos en centros específicos del sistema de protección

- Ejecutar las acciones propuestas por la comisión de tutelas para evitar el mantenimiento en centros residenciales del sistema de protección de chicos y chicas mayores de edad que requieren un recurso residencial por razón de su discapacidad o problemática de salud mental.

- Mejorar la coordinación entre los EAIA y las entidades tutelares para empezar antes la tramitación del procedimiento de modificación de capacidad.

- Aumentar los recursos residenciales disponibles para atender este tipo de problemática para mayores de edad en situación de incapacitación, así como fortalecer la coordinación y los mecanismos de seguimiento del adolescente en el proceso de transición a la vida adulta.

11) Inspecciones periódicas en centros residenciales con niños y adolescentes

- Extender e intensificar las inspecciones que se efectúan en centros especializados, tanto dependientes de la DGAIA y de Protección Social como privados autorizados por el Departamento de Salud, siempre que haya niños y adolescentes.

- Igualmente, es preciso que estas inspecciones recojan la escucha de los niños y adolescentes y los profesionales, y que se valoren los indicadores respecto a la calidad asistencial, el trato, la convivencia, la evaluación de riesgos psicosociales de los profesionales, la administración de fármacos, el régimen sancionador y las prácticas de contención físicas y farmacológicas, además de las condiciones materiales y estructurales.

VIII. CONSEJO ASESOR JOVEN DEL SÍNDIC DE GREUGES 2019

El Consejo Asesor Jove del Síndic se creó el curso 2007/2008 con el fin de debatir y coger la opinión de los jóvenes sobre cuestiones diversas que afectan a los derechos de los niños y los adolescentes. Con esta iniciativa, el Síndic incorporó la perspectiva de los adolescentes en la orientación de las actuaciones que lleva a cabo la institución.

Durante el curso 2018/2019, los centros educativos que han participado en la decena edición del Consejo Asesor Jove han sido:

Escuela Anna Ravell (Barcelona); Instituto Escuela Industrial y Artes Oficios (Sabadell); Instituto Obispo Berenguer (el Hospitalet de Llobregat); Instituto Francisco Goya (Barcelona); Marístasla Inmaculada (Barcelona); La Salle (Manresa); Instituto SI Badalona (Badalona); Instituto Tarragona (Tarragona) e Instituto Josep Lladonosa (Lleida).

La temática y la metodología de cada sesión las ha definido el Área de Infancia del Síndic, siguiendo las directrices de ENYA 2019 (European Network of Young Advisors), y este año ha sido “Los derechos

de los niños en el entorno digital”, con el objetivo de participar en el encuentro europeo de jóvenes asesores, que tuvo lugar en Bruselas el 25-26 de junio de 2019.

El tema del proyecto EÑE para el año 2019 han sido los derechos de los niños y adolescentes en el entorno digital, la cual cosa ha permitido a las instituciones participantes de centrarse en subtemas relacionados con la materia, que se han abordado en la conferencia anual 2019 de ENOC, celebrada en Belfast, Irlanda del Norte, los días 26-27 de septiembre de 2019.

Siguiendo esta línea, durante las sesiones del Consejo Asesor Jove (2018-2019), se han trabajado los temas siguientes:

- Información a las redes: información y noticias engañosas (fake news)
- Identidad digital y huella digital
- Violencias y cuestiones de género a través de las redes
- Relaciones en las redes

IX. ENOC Y ENYA

ENYA (European Network of Young Advisors) 2019

Este año 2019 el Foro de la Red Europea de Jóvenes Asesores (European Network of Young Advisor - ENYA) se organizó con el apoyo de la Oficina de Defensa de los Derechos de los Niños de Bélgica, con el título “Let’s Talk Young, Let’s Talk About Children’s Rights in the Digital Environment”, el 25-27 de junio en Bruselas.

En esta ocasión, este proyecto europeo liderado por la red europea de instituciones defensoras de los derechos de los niños, ENOC (European Network of Ombudsmen for Children), reunió una veintena de jóvenes de diferentes instituciones europeas miembros del ENOC para participar en el foro de ENYA de dos días en Bruselas, acompañados de los respectivos coordinadores de ENYA de cada institución participante.

Durante el Foro, los chicos y chicas participantes de este proyecto europeo debatieron, intercambiar y compartir su experiencia y las conclusiones del trabajo sobre los derechos de los niños y adolescentes en el entorno digital, que previamente habían llevado a cabo a sus países o regiones. Como representantes del trabajo hecho al Consejo Asesor del Síndic viajaron en Bruselas Jordi Aldave Onde (IES Tarragona de Tarragona) y Blau Granell Ardanuy (IES Lladonosa de Lleida).

En el marco de la celebración del Foro de ENYA en Bruselas, también se llevaron a cabo sesiones interactivas entre los jóvenes y las diferentes defensorías europeas de infancia para trabajar las recomendaciones colectivas.

Las recomendaciones sobre los derechos de los niños y los adolescentes en el entorno digital, trabajado y debatido previamente el junio en el Foro de ENYA en Bruselas, fueron presentadas por algunos de estos jóvenes en la 23.ª Conferencia Anual de ENOC, que tuvo lugar en Belfast el 25-25 de septiembre, y por último se incluyeron en la Declaración final

de 2019 de ENOC sobre los derechos de los niños y adolescentes en entornos digitales.

Blau Granell Ardanuy, estudiante de 4º de ESO del Instituto Josep Lladonosa de Lleida viajó en Belfast, en calidad de representante del trabajo hecho en el marco de ENYA y del Consejo Asesor Jove del Síndic, para participar en la conferencia anual del ENOC, acompañada de Anna Piferrer, asesora del Área de Infancia del Síndic de Greuges, como coordinadora de ENYA este año.

Recomendaciones ENYA

Los derechos del niño en el entorno digital

Septembre 2019//red europea de jóvenes asesores

1. Privacidad

- Las escuelas, los padres, madres o tutores, los medios de comunicación y los compañeros tienen que educar a los niños y adolescentes y sus progenitores o tutores en la privacidad a Internet.
- Hace falta que haya más conciencia sobre la sobreexposición a las redes entre los jóvenes y sus padres, madres o tutores, los cuales habrían conocer a los derechos de privacidad de los niños: no tendrían que publicar fotos suyas a la red sin su consentimiento.
- Tendría que ser obligatorio para las empresas de comunicación social pedir el consentimiento de las personas antes de que de otros publiquen contenido privado (imágenes, información...) a la red. Además, las redes sociales tendrían que disponer de un sistema de denuncia accesible y fiable.
- Las empresas de comunicación social tendrían que responsabilizarse de la información personal que niños y adolescentes les proporcionan. No se tendría que permitir que hicieran uso con finalidades comerciales sin el consentimiento de los jóvenes.

- Europa tendría que obligar a las empresas a tener términos y condiciones que sean accesibles y fáciles de leer y de entender por personas de todas las edades.

- Hace falta fomentar que los gobiernos de cada país proporcionen información accesible para destacar la información más importante y los términos y condiciones del entorno digital y concienciar los jóvenes de sus derechos en el espacio digital (por medio de un sitio web, por ejemplo).

2. Educación

- Con el objetivo de defender a los derechos de todos los niños, los gobiernos tendrían que proporcionar un acceso equitativo a Internet y a las plataformas educativas en el entorno digital.

- Haría falta proporcionar formación específica al personal docente y educador sobre los principales problemas a los cuales se enfrentan los niños y jóvenes en el entorno digital. De esta forma se garantiza que todos los niños y adolescentes puedan buscar ayuda.

- Hace falta educar a los niños y adolescentes desde bien jóvenes sobre las redes sociales y el uso técnico que se hace. Esta educación podría incluir temas como el discurso de odio a Internet o la desinformación, y tendría que proporcionar a los niños y adolescentes capacidad de pensamiento crítico para distinguir entre información real y fiable e información falsa.

- Los gobiernos tendrían que implementar diferentes fuentes de información (de manera formal e informal) sobre el entorno digital para niños y adolescentes y para sus padres y madres, tutores y profesorado.

- Se tendría que promover la educación sexual en relación al entorno digital (por ejemplo, en cuanto a cuestiones relacionadas con el género, o los riesgos del sexting, etc.) para fomentar el con respecto a Internet y la concienciación sexual. Esto tendría que tener como objetivo crear aceptación y comprensión de la diversidad.

3. Riesgos y retos

- Los niños y adolescentes tienen que poder ser capaces de conseguir apoyo personal de una persona de referencia si tienen problemas a Internet. Esta persona tendría que ser asignada por los niños y adolescentes y puede provenir de una escuela o de una organización juvenil local. Los niños y adolescentes tendrían que poder confiar plenamente en esta persona, la cual tendría que estar formada y seguir recibiendo formación para dar apoyo a niños y adolescentes. Esta persona puede haber experimentado los mismos problemas a Internet.

2. En situaciones de ciberacoso o sexting es importante que tanto la víctima como el autor reciban apoyo. Además, es importante centrarse en la prevención más que en el castigo. Por ejemplo, crear un ambiente agradable y seguro a las escuelas puede evitar que el ciberacoso se produzca.

3. Las prohibiciones en temas como el sexting no son efectivas e ignoran las realidades que viven los niños y adolescentes actualmente. Las escuelas tendrían que abordar el tema del sexting o de la compartición de imágenes de nudo en cursos sobre sexualidad o medios digitales. Las personas adultas (padres y madres, profesorado...) también tendrían que recibir esta educación por poder dar apoyo a los niños y adolescentes en situaciones de transmisión de imágenes de nudo, discursos de odio, etc.

4. Los niños y adolescentes tendrían que tener derecho a hablar sobre el sexting y el ciberacoso en un entorno confidencial sin que se informe a los padres o tutores. Hace falta establecer un sistema de apoyo entre iguales porque los niños y adolescentes puedan ayudarse mutuamente si alguien tiene algún problema a Internet.

5. Las noticias falsas o fake news preocupan a los niños y adolescentes y pueden suponerles un riesgo. La creación de una aplicación o sitio web para verificar las noticias puede ayudarlos a detectar noticias falsas.

4. Participación y oportunidades

- El entorno digital tiene que ser accesible a todo el mundo. Todas las personas jóvenes tendrían que tener acceso a la tecnología digital, incluida la conexión Wi-Fi gratuito. Hace falta prestar una atención especial a la accesibilidad del entorno digital para niños con necesidades específicas (niños con discapacidad, niños separados de los padres, niños en movimiento, niños en acogimiento, niños en situación de pobreza, etc.).
- Hace falta desarrollar una aplicación para ayudar los niños y adolescentes a aprender sobre los derechos humanos y los derechos de los niños de una manera divertida y fácil de entender.
- Hace falta desarrollar una aplicación general para proteger la privacidad de los niños y adolescentes, que los proporcione información fiable y un mecanismo de denuncia en caso de que tengan problemas de privacidad. Los gobiernos siempre tendrían que contar con los niños y adolescentes cuando tomen decisiones y adopten leyes que los afecten. Pueden incluir niños y adolescentes en los procesos de toma de decisiones mediante la participación en línea.
- Las personas adultas generalmente suelen ver y decir cosas negativas sobre Internet. A pesar de esto, la mayoría a veces Internet es una herramienta muy positiva. Se tendría que ayudar a los niños y adolescentes porque interactúen de manera positiva con los medios digitales. Prohibir la tecnología (por ejemplo, prohibir el uso de teléfonos móviles a las escuelas) no es una buena manera de enseñar los niños y adolescentes a utilizarla: los adultos tienen que tener como objetivo promover el uso positivo de los medios digitales entre los niños y adolescentes, en vez de prohibirlos.

ENOC (European Network of Ombudsmen for Children) 2019

La 23.ª Conferencia Anual del ENOC, con el título “Offline/Online: A Child’s World. Children’s Rights in the Digital Environment”

(“Fuera de línea/en línea: un mundo infantil. Los derechos de los niños en el entorno digital”) tuvo lugar los días 25-27 de septiembre de 2019 en Belfast, Irlanda del Norte, Reino Unido. La conferencia fue organizada por la comisaria para la infancia y la juventud de Irlanda del Norte, Koull Yiasouma, que en la misma ocasión asumió la presidencia de ENOC para el año que viene.

Los miembros de ENOC y ENYA, a los cuales se adhirieron los representantes de las diferentes instituciones europeas de defensa de los derechos de los niños, entre los que había la adjunta de infancia, M. Jesús Larios, los representantes del Consejo de Europa, la UE y diferente ONG exploraron los retos y las oportunidades que ofrece el mundo digital. Se debatió, entre otras cuestiones, sobre la necesidad de una regulación efectiva, para una mayor protección de las personas consumidoras, efectos sobre la salud de los niños, etc.

El 27 de septiembre de 2019, el ENOC también organizó la 23.ª reunión de la Asamblea General, en que dieron apoyo a las nuevas declaraciones de posición de ENOC sobre los derechos de los niños en el entorno digital y sobre la finalización de situaciones de detención en inmigración infantil. También se eligió la nueva junta de ENOC y se debatieron las prioridades de la red para 2020. La nueva junta de ENOC está representada por: Koulla Yiasouma, presidenta de ENOC; Geneviève Avenard, defensora de los niños de Francia y ex presidenta de ENOC; Bruce Adamson, comisario infantil y juvenil de Escocia y presidente electo de ENOC; Niall Muldoon, defensor de la infancia de Irlanda y secretario de ENOC, y Salvör Nordal, defensor de los niños de Islandia y tesorero de ENOC.

Recomendaciones de ENOC sobre los derechos de los niños en el entorno digital se pueden consultar a: <http://enoc.eu/?p=2694>

Las recomendaciones de los jóvenes de EÑE también se han reflejado plenamente en la declaración de ENOC de 2019 sobre los derechos de los niños en un entorno digital.

SEGUNDA PARTE

ELEMENTOS ESTRUCTURALES DE LAS POLÍTICAS DE INFANCIA: ANÁLISIS DEL SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DEL SÍNDIC

I. MEDIDAS RELACIONADAS CON DERECHOS Y LIBERTADES CIVILES DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA

1. EVALUACIÓN DEL IMPACTO SOBRE LA INFANCIA DE LA LEY DE PRESUPUESTOS

Nivel de cumplimiento

Bajo

Medio

Alto

En los últimos años, el Síndic ha recordado a los diferentes departamentos de la Generalitat de Cataluña relacionados con la mejora de las condiciones de vida de la población infantil la necesidad de aumentar la inversión en políticas dirigidas a la infancia.

El Síndic ha puesto de manifiesto los bajos niveles de gasto social en infancia existente en Cataluña y cómo estos niveles de gasto condicionan el desarrollo de políticas para garantizar los derechos de la infancia.

En Cataluña, los poderes públicos sólo destinan el 0,8% del PIB a políticas de protección social dirigidas a infancia y familia, según los últimos datos de 2014, gasto notablemente inferior al del conjunto de la Unión Europea, que es del 2,4%. Mientras en Cataluña se destinan 226 euros por habitante a infancia y familia, en el conjunto del Estado esta cifra se incrementa hasta los 294 euros, un 30% más por habitante.

A pesar de los déficits estructurales de inversión en políticas de infancia, los niveles de inversión en este ámbito se vieron afectados por las fuertes restricciones presupuestarias experimentadas a raíz de la crisis económica: los últimos datos disponibles ponen de manifiesto que en el año 2014 las administraciones públicas en el conjunto invirtieron un 23,1% menos de recursos en políticas de atención a la infancia y la familia de lo que se hacía en el año 2009 (ver la tabla 1).

Cabe señalar que esta estadística no recoge los datos correspondientes al período 2015-2018, en que los presupuestos de las diferentes administraciones públicas afectadas han experimentado una tendencia a la recuperación de los niveles de inversión existente antes de la crisis económica. Esta recuperación de los niveles de inversión en infancia (incluida en educación) se aprecia cuando se analizan los datos correspondientes a la evolución de los presupuestos de la Generalitat de Cataluña. Entre los años 2014 y 2018, el presupuesto definitivo se ha incrementado un 24,2%, y el presupuesto ejecutado (con datos de mediados de diciembre de 2018), un 20,8% (ver la tabla 2). Con todo, cabe señalar que la inversión en infancia en 2018 se situaba aún por debajo la inversión existente en el año 2010 (a precios corrientes).

Tabla 1. Evolución del gasto en protección social sobre el PIB por tipo en Cataluña, España y UE-28 (2005-2014)

Protección social	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
UE-28	-	-	-	25,9	28,7	28,6	28,3	28,7	28,9	28,7
España	20,1	20	20,3	21,4	24,4	24,6	25,3	25,5	25,8	25,4
Cataluña	17,5	17,3	17,5	17,1	22,1	21,1	21,1	21,2	21,2	21,3

Niños y familias	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
UE-28	-	-	-	2,1	2,4	2,4	2,3	2,3	2,3	2,4
Familia/Hijos (en % sobre total)	-	4,7	5	5,3	4,9	8,3	8,2	8,2	8,1	8,2
€ por habitante en unidades de poder de compra	-	481	508	518	540	601	607	621	624	650
España	1,2	1,2	1,2	1,3	1,5	1,5	1,4	1,3	1,4	1,3
Familia/Hijos (en % sobre total)	5,8	6	6,2	6,3	6,2	6	5,5	5,4	5,4	5,3
€ por habitante en unidades de poder de compra	-	297	329	353	369	349	324	313	318	318
Cataluña	0,8	0,8	0,9	0,9	1,1	1,1	0,9	0,9	0,9	0,8
Familia/Hijos (en M €)	1.377,6	1.520,6	1.775,5	2.100,7	2.172	2.168,6	1.885,7	1.704,8	1.729,5	1.670,1
Familia/Hijos (en % sobre total)	4,55	4,66	5,09	5,41	5,02	4,98	4,01	4,01	4,09	3,94
€ por habitante en unidades de poder de compra	-	240	276	314	316	288	260	243	251	244

Fuente: Idescat y Eurostat

Nota: Ruptura de serie en el año 2010

Tabla 2. Evolución del gasto en infancia de la Generalitat de Cataluña (2010-2018)

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Departamento	Funcional (programa)	Presupuesto inicial	Presupuesto inicial	Presupuesto inicial	Presupuesto inicial	Presupuesto inicial	Presupuesto inicial	Presupuesto inicial	Presupuesto inicial	Presupuesto inicial
Educación	Educación general	4.784,55	4.579,94	4.346,83	4.346,83	3.919,56	4.199,61	4.171,18	4.511,64	4.511,64
	Innovación educativa	1,32	0	-	-	-	-	-	-	-
	Servicios compl. a la educació	166,93	133,38	116,73	116,73	117,23	118,51	118,51	132,98	132,98
	Becas y ayudas al estudio	52,48	29,36	11,1	11,1	10,1	10	10	50	50
	Formación del personal docente	8,19	4,54	0,85	0,85	0,18	0,18	0,18	3,47	3,47

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Departamento	Funcional (programa)	Presupuesto inicial	Presupuesto inicial	Presupuesto inicial	Presupuesto inicial	Presupuesto inicial	Presupuesto inicial	Presupuesto inicial	Presupuesto inicial	Presupuesto inicial
Trabajo, Asuntos Sociales y Familias	Apoyo a las familias	213,91	54,24	54,06	54,06	16,25	18,71	18,71	20,22	20,22
	Atención a la infancia y adolesc.	183,4	176,19	189,4	189,4	183,58	187,08	187	237,53	237,53
	Política de juventud	22,66	19,6	19,06	19,06	14,55	14,54	14,54	15,62	15,62
Empresa y Conocimiento	Becas y ayudas al estudio	2,76	2,71	2,66	2,66	2,68	2,68	2,68	82,7	82,7
Total		5.436,20	4.999,97	4.740,70	4.740,70	4.264,14	4.551,31	4.522,81	5.054,16	5.054,16
Departamento	Funcional (programa)	Presupuesto definitivo	Presupuesto definitivo	Presupuesto definitivo	Presupuesto definitivo	Presupuesto definitivo	Presupuesto definitivo	Presupuesto definitivo	Presupuesto definitivo	Presupuesto definitivo
Educación	Educación general	4.873,85	4.712,47	4.285,47	4.461,82	3.931,50	4.305,68	4.430,24	4.644,35	4.872,27
	Innovación educativa	3,68	0	-	-	-	-	-	-	-
	Servicios compl. a la educación	210,89	152,89	126,75	134,34	113,55	109,59	113,26	127,63	102,7
	Becas y ayudas al estudio	119	79,71	63,67	60,09	69,18	78,62	82,17	83,64	85,72
	Formación del personal docente	10,28	7,56	4,72	1,62	1,5	1,16	1,65	3,56	3,48
Treball, Afers Socials i Famílies	Apoyo a las familias	216,3	68,16	60,78	66	41,29	120,78	21,09	20,99	20,16
	Atención a la infancia y adolesc.	188,31	173,14	184,9	194,03	183,79	191,5	201,73	252,46	309,28
	Políticas de juventud	26,19	23,19	20,04	18,14	14,53	16,17	21,96	17,13	16,9
Empresa i Coneixement	Becas y ayudas al estudio	53,06	66,82	116,76	92,06	84,56	89,88	110,48	104,8	104,84
Total		5.701,57	5.283,94	4.863,08	5.028,10	4.439,90	4.913,36	4.982,57	5.254,57	5.515,33

Departamento	Funcional (programa)	Ejecución	Ejecución	Ejecución	Ejecución	Ejecución	Ejecución	Ejecución	Ejecución	Ejecución (a 19/12/2018)
Educación	Educación general	4.673,84	4.640,49	4.184,84	4.031,98	3.931,64	4.297,17	4.428,51	4.639,93	4.789,17
	Innovación educativa	2,77	0							
	Servicios compl. a la educación	194,44	151,8	114,4	103,67	112,84	109,23	112,88	126,34	97,21
	Becas y ayudas al estudio	92,75	78,3	63,35	56,27	66,64	77,85	74,72	77,75	79,1
	Formación del personal docente	7,39	7,32	3,55	1,16	1,1	0,87	1,3	2,59	1,86
Trabajo, Asuntos Sociales y Familias	Apoyo a las familias	191,1	57,73	50,22	31,39	41,1	118,08	15,5	19,01	15,87
	Atención a la infancia y adolesc.	175,5	170,07	174,99	183,6	182,48	188,4	195,9	238,62	254,83
	Políticas de juventud	24,04	22,23	18,42	13,81	14,31	16,08	21,81	16,73	15,96
Empresa y Conocimiento	Becas y ayudas al estudio	53,06	66,82	116,76	91,64	84,56	89,88	110,48	104,8	104,84
Total		5.414,91	5.194,76	4.726,53	4.513,51	4.434,67	4.897,57	4.961,11	5.225,78	5.358,84

Fuente: Departamento de la Vicepresidencia, y de Economía y Hacienda

En el ámbito de la lucha contra la pobreza infantil, el Síndic ha destacado que la baja inversión pública comparada en políticas de transferencia económica focalizadas en la infancia es uno de los factores que explica la elevada prevalencia de la pobreza infantil en Cataluña, desde una perspectiva comparada, y que muchos niños tengan dificultades para hacer efectivo el derecho a un nivel de vida adecuado.

En el ámbito de la protección a la infancia, el Síndic también ha destacado ampliamente los déficits que presenta el sistema de protección a la infancia y la adolescencia, así como la necesidad de desarrollar una reforma estructural, tanto en cuanto a la promoción del acogimiento familiar, como también a la diversificación de los recursos residenciales y a la mejora del acompañamiento de los menores tutelados y extutelados a lo largo de la tutela y durante su transición a la vida adulta.

En este sentido, conviene destacar en positivo el esfuerzo presupuestario realizado durante el año 2019, centrado en crear recursos especializados para hacer el acogimiento y la atención a los menores migrantes sin referentes familiares, poniendo el acento en los servicios de transición a la vida adulta. Este hecho supone presupuestariamente más de 60 millones de euros de incremento en el gasto generado por los servicios de la DGAIA, respecto del año 2018.

Y, por último, entre otros aspectos, el Síndic también ha destacado la baja inversión comparada en educación, muy por debajo de la media europea y del 6% del PIB establecido en la LEC, así como las desigualdades sociales que afectan al sistema educativo, tanto en el acceso como en los procesos y en los resultados. Fenómenos como el abandono educativo prematuro, la segregación escolar o las desigualdades de acceso a la educación infantil de primer ciclo y a la educación secundaria postobligatoria son causa, aunque sea en parte, de los bajos niveles de inversión pública en educación en Cataluña.

Estos bajos niveles de inversión en políticas de infancia se producen en un ámbito sujeto a especial protección por parte de los poderes públicos.

El artículo 4 de la Convención sobre los derechos del niño de las Naciones Unidas establece que los estados miembros deben adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole para hacer efectivos los derechos reconocidos en esta convención.

Desde esta perspectiva, la Observación general núm. 19 del Comité de Derechos del Niño (CDI), sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos de la infancia, expone principios de presupuestación pública para fomentar los derechos de la infancia (eficacia, eficiencia, equidad, transparencia y sostenibilidad), así como la necesidad de promover la incorporación efectiva de los derechos de la infancia en los presupuestos públicos, ya sea en la fase de planificación, aprobación, ejecución o seguimiento.

Al mismo tiempo, el pasado 9 de febrero de 2018, el CDI publicó las Observaciones finales en el caso de España, una vez analizado el V y VI Informe de aplicación y la comparecencia del Gobierno central como también los informes y las comparecencias de otros actores relevantes para la garantía de los derechos de los niños, entre los que está el informe complementario y la comparecencia del síndic de greuges.

En las Observaciones finales, el Comité de Derechos del Niño manifiesta su preocupación por aspectos señalados en el informe complementario que presentó el Síndic, como los efectos de la crisis económica sobre el nivel de inversión en infancia y el impacto de las restricciones presupuestarias en la situación de la infancia socialmente desfavorecida, la existencia de desigualdades sociales en el sistema educativo, las condiciones de los menores en el sistema de protección a la infancia o la atención de los menores extranjeros sin referentes familiares, entre otros.

En esta línea, el Comité insta al Estado a adoptar medidas urgentes especialmente en diferentes ámbitos. En relación con la inversión en políticas de infancia, el Comité pone el acento en la necesidad de adoptar medidas para fomentar, también en Cataluña, una evaluación completa de las necesidades presupuestarias de la infancia, con el objetivo de redistribuir los recursos para la aplicación de sus derechos, entre otros aspectos.

En esta misma línea, las recomendaciones formuladas por el Síndic en su informe complementario de aplicación de la CDI ya mencionaban, entre otros, la necesidad de:

- Aumentar la inversión en políticas dirigidas a la infancia y realizar una evaluación de impacto de todas las medidas normativas y políticas públicas que afectan a la infancia y adolescencia.
- Elaborar por parte del Gobierno un informe sobre el grado de cumplimiento de la CDI y también una evaluación periódica de las decisiones normativas y las políticas públicas.

En estas observaciones finales, el CDI también pide a las administraciones públicas que apliquen el artículo 22 quinquies de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y la adolescencia, que establece, sobre el impacto de las normas en la infancia y en la adolescencia, que las memorias del análisis de impacto normativo que acompañan los anteproyectos de ley y los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia.

A la vista de estas consideraciones, el Síndic pidió al Departamento de Vicepresidencia, Economía y Hacienda que elaborara un informe de evaluación del impacto de la Ley de presupuestos sobre la situación de la infancia y la adolescencia en Cataluña. La falta de presupuestos aprobados desde el año 2017 ha dificultado la implementación de esta medida.

El Departamento de la Vicepresidencia y de Economía y Hacienda expone que comparte la necesidad de disponer de una metodología para poder cuantificar cuál es el gasto de los presupuestos de la Generalitat que se destina a la infancia y que, en esta línea, colaboró para el cálculo de la inversión en infancia de la Mesa Nacional para la Infancia y después, a través de colaboraciones directas con UNICEF y la DGAIA, participó en el diseño de una metodología presentada por UNICEF en el documento de trabajo “Medición de la inversión presupuestaria en la infancia. Propuesta metodológica y primeros resultados en España”.

El estudio parte de la clasificación por programas de gasto y establece unas ponderaciones en función de cuál es el porcentaje del gasto del programa que se destina a infancia. La aplicación de esta metodología en la Generalitat de Cataluña permitió calcular que la inversión en infancia representa un 4,63% del PIB, repartida entre un 4,09% de gasto presupuestario y un 0,54% del PIB en beneficios fiscales.

El Departamento de la Vicepresidencia y de Economía y Hacienda también expone que está trabajando en la aplicación de la metodología para los nuevos presupuestos, a pesar de que también alerta que se presentará el cálculo después de su publicación porque esta aplicación no es automática y porque, debido a los plazos tan breves en que se elabora el presupuesto de la Generalitat de Cataluña y toda la documentación anexa que lo acompaña, no es posible presentar el cálculo conjuntamente con el proyecto.

2. DESARROLLO DE LA LEY LGTBI

Nivel de cumplimiento

Bajo

Medio

Alto

Uno de los aspectos destacados por el Síndic tiene que ver con las carencias en la detección y la prevención de casos de acoso en que el motivo de discriminación es la condición de persona LGBTI.

En este sentido, el Síndic ha pedido fundamentalmente:

- Realizar el desarrollo reglamentario inmediato de la Ley 11/2014, de 10 de octubre, para garantizar los derechos de lesbianas, gays, bisexuales, transgéneros e intersexuales y para erradicar la homofobia, la bifobia y la transfobia, también en el ámbito de la infancia.
- Específicamente en el ámbito escolar, establecer espacios y prácticas de escucha del alumnado en los centros educativos, como canal de detección de indicios de conductas de odio y de discriminación que requieren actuaciones adicionales y coordinaciones del centro con otros servicios para efectuar un abordaje adecuado; garantizar que el alumnado conoce dónde tiene que dirigirse y a quién, en caso de acoso por homofobia, bifobia o transfobia; dotar a la Administración educativa de mayores recursos y formación para alcanzar la plena concienciación de toda la comunidad educativa en el pleno respeto a la diversidad sexual y afectiva, y erradicar mitos y estereotipos en torno a los modelos que no sean heteronormativos.

El informe del estado de la LGTBI-fobia en Cataluña 2018, del Observatorio contra la Homofobia (OCH), presentado en el año 2019, pone de manifiesto que el 6,6% de las incidencias que atienden afectan a menores, menos que en los años precedentes (cuando esta proporción se situaba en torno al 16%), pero también que la escuela en particular y el ámbito educativo en general continúan siendo ámbitos donde se producen casos de posible discriminación.

En relación a este asunto, cabe señalar que el desarrollo reglamentario continúa siendo el gran reto pendiente. La disposición final primera de la Ley 11/2014 establece el plazo de un año para el desarrollo reglamentario de la ley desde que entra en vigor, es decir, un año desde el 18 de octubre de 2014.

A pesar de que no se ha elaborado el Reglamento de la ley, se han creado algunos protocolos, como el Protocolo de la Dirección General de Igualdad del Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias, de 2017, o dos protocolos del Departamento de Educación, de 2018, el Protocolo de acoso escolar a personas LGTBI y el Protocolo para la atención y acompañamiento del alumnado transgénero, y también se ha creado, a través del Decreto 2019/2018, de 9 de octubre, el Consejo Nacional de Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgéneros e Intersexuales. El impulso del Consejo, como órgano consultivo de las administraciones catalanas (entre otros), deviene necesario para garantizar los derechos de los niños y adolescentes a través de las recomendaciones y colaboraciones que este órgano puede establecer con el Departamento de Educación.

En cuanto a los protocolos, durante el año 2019, se ha constituido la subcomisión para la revisión del Protocolo de prevención, detección e intervención ante el acoso a personas LGBTI, con la colaboración de varias asociaciones y entidades especializadas (AMPGIL, Casal LAMBDA, Creación positiva, Asociación de Familias Lesbianas y Gays, Gays positivos, PANDORA Psicología, Observatorio contra la Homofobia, Área para la Igualdad de Trato y no discriminación de personas LGBTI). Esta subcomisión tiene en su plan de trabajo desarrollar la elaboración conjunta de diferentes planes de actuación en materia de igualdad y diversidad sexual y de género, y la revisión y actualización del protocolo durante el curso 2019/2020.

Durante el curso 2018/2019 los datos de consulta y visualizaciones de los protocolos han sido:

- Protocolo para la atención y el acompañamiento del alumnado transgénero: 4.800
- Protocolo de prevención, detección e intervención frente al acoso a personas LGBTI: 15.286

Además, en el marco del Programa de innovación educativa #aquíprobullying, el Departamento de Educación pone al alcance de los centros educativos diferentes herramientas de apoyo para la prevención y la detección del acoso y el ciberacoso y la resolución de conflictos entre iguales, y durante el curso 2019/2020 ha abierto dos nuevas convocatorias para la selección de centros educativos interesados a formar parte (Resolución EDU/1528/2019, de 3 de junio, por la que se abre la convocatoria para participar en varios programas de innovación pedagógica creados por el Departamento de Educación y Resolución EDU/2608/2019, de 8 de octubre, por la que se abre una nueva convocatoria pública de selección de centros educativos interesados en participar en el Programa de innovación pedagógica #aquíprobullying, de prevención, detección e intervención ante el acoso entre iguales, durante los cursos 2019-2022).

Por otra parte, este programa de innovación ofrece a los centros participantes la utilización de varias herramientas de apoyo para la prevención y detección del acoso y el ciberacoso y para la resolución de conflictos entre iguales, basadas en aplicaciones móviles y cuestionarios de detección de todo tipo de acoso o violencia sexual, para facilitar y optimizar la intervención educativa en todas las fases de actuación del protocolo de acoso entre iguales.

También se ha ofrecido formación durante el curso 2018/2019 en el ámbito de la prevención de la homofobia y transfobia en la escuela, con diferentes cursos relacionados con la prevención de la violencia machista en el sistema educativo y la coeducación, dirigido a profesorado, PASO y PAE.

En cuanto a la elaboración de materiales formativos de apoyo para el profesorado de las etapas de primaria y secundaria para trabajar la diversidad afectiva y de género con el alumnado, está previsto llevar a cabo el pilotaje de la formación durante el segundo trimestre del curso 2019/2020.

Paralelamente, en el marco del proyecto “Talento creativo y empresa”, de la Dirección General de Formación Profesional Inicial y Enseñanzas de Régimen Especial del Departamento de Educación, conjuntamente con la Dirección General de Igualdad del Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias, se ha realizado un concurso de carteles destinados a concienciar de los derechos LGBTI, elaborados por alumnos de las escuelas de arte y diseño de Cataluña, por encargo del Departamento de Educación. Se han recibido 130 propuestas y han salido ganadores tres carteles, que se repartirán a todos los institutos de Cataluña.

3. PLAN DE COEDUCACIÓN Y EDUCACIÓN AFECTIVOSEXUAL EN LOS CENTROS EDUCATIVOS

Nivel de cumplimiento	Bajo	Medio	Alto
<p>Para prevenir la violencia machista y LGTBI-fóbica, para reducir conductas de riesgo y para facilitar la detección prematura de relaciones abusivas y promover la igualdad de género, el Síndic ha pedido al Departamento de Educación que elabore un plan que apueste de manera rigurosa para hacer efectiva la coeducación dentro de las aulas e implementar de manera integral la educación afectivosexual obligatoria y continuada durante las etapas de educación infantil, primaria, y secundaria.</p>			
<p>En esta labor, los centros tienen un amplio margen de autonomía, tal y como prevé el Decreto 102/2010, de 3 de agosto, de autonomía de los centros educativos, que establece que es el centro quien incorpora a su proyecto educativo todos los aspectos que considere convenientes con la finalidad de que el alumnado alcance las competencias básicas y, más en general, el máximo aprovechamiento educativo (artículo 5.2). El mismo decreto establece que el proyecto educativo debe contener la concreción y el desarrollo de los currículums, los criterios que orienten la atención a la diversidad y los que deben orientar las medidas organizativas, siempre de acuerdo con los principios de la educación inclusiva y de la coeducación (artículo 5.1 c).</p>			
<p>Durante el año 2019, como continuación de todas las acciones desarrolladas en el marco del Plan de igualdad de género del sistema educativo 2015-2019 (objetivo 2: Promover la coeducación, del Acuerdo de Gobierno 20 de enero de 2015), el Departamento de Educación ha realizado las siguientes actuaciones:</p>			
<ul style="list-style-type: none"> ■ Publicación del Protocolo de prevención, detección e intervención ante la violencia machista entre el alumnado (junio 2019). 			
<ul style="list-style-type: none"> ■ Programa formativo sobre prevención de la violencia machista. Este programa forma parte del bloque preventivo del reciente publicado Protocolo de prevención, detección e intervención ante la violencia machista entre el alumnado. El Departamento de Educación, durante este curso 2019-2020, en el marco del Pacto de Estado contra la violencia machista, ofrece un programa de formación a docentes, alumnado y familias, con el objetivo de facilitar a los centros educativos las herramientas necesarias para prevenir e intervenir frente a la violencia machista entre el alumnado. Han iniciado el pilotaje de este programa formativo 85 centros educativos (primaria y secundaria). 			
<ul style="list-style-type: none"> ■ Asignación económica para la compra de libros y materiales didácticos de prevención de la violencia machista para todos los centros de educación secundaria e institutos escuela, orientados a acompañar al alumnado en la gestión de las emociones, en las relaciones sexuales y afectivas, en el respeto hacia los otros, el ámbito del cuidado y la igualdad de género. La asignación corresponde a 750 euros por centro destinatario. 			
<ul style="list-style-type: none"> ■ Además, la Dirección General de Innovación, Búsqueda y Cultura Digital, y en el ámbito del Servicio de Educación a lo Largo de la Vida, ha llevado a cabo las actuaciones siguientes, algunas aún en desarrollo: elaboración de un módulo optativo para las enseñanzas de <u>Grado en en Educación Secundaria (Igualdad de género en el siglo XXI)</u>, elaboración de dos 			

módulos de nuevas oportunidades dirigidas al alumnado más vulnerable, talleres durante los meses julio y septiembre sobre la prevención de la violencia de género dirigidos a la población interna en sede penitenciaria, elaboración de una guía didáctica para el trabajo del libro *El eterno retorno* (temática prevención violencia de género y acogida de la mujer inmigrante) dentro del proyecto “El gusto por la lectura”, curso de formación al profesorado “Coeducación para una educación no sexista” y “Profundización en coeducación para docentes de adultos”.

Además, el Departamento de Educación también ha comunicado al Síndic el desarrollo de un proyecto con enfoque interdisciplinario que ayude a los centros educativos a trabajar explícitamente la coeducación y la educación afectivosexual. El proyecto se desarrollará en tres fases. Este curso 2019/2020 llegará a 300 centros y en 2020/2021, a todos los centros públicos de Cataluña y a los concertados que quieran añadirse.

El Departamento de Educación elaborará materiales curriculares, orientaciones y sugerencias e introducirá los contenidos programados en la tutoría grupal e individual, así como en actividades escolares y extraescolares. El nuevo modelo pedagógico debe incorporarse en el proyecto educativo de cada centro a través de su dirección. Habrá una persona referente en el centro, una comisión de educación y una persona referente en los servicios territoriales. Ha previsto formar al personal docente y se trabajará con las universidades para que el programa se adapte a las facultades, ya sea en la formación inicial, los masters o a través de formación específica en perspectiva de género. Se creará un nuevo perfil profesional específico de coeducación y perspectiva de género.

4. EL DERECHO A HUELGA DE LA INFANCIA

Nivel de cumplimiento

Bajo

Medio

Alto

El conjunto de normativa que regula el sistema educativo no reconoce de forma expresa el derecho de huelga del alumnado, pero la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, del derecho a la educación (LODE), sí prevé que, en los términos que establezcan las administraciones educativas, las decisiones colectivas que adopte el alumnado a partir del tercer curso de educación secundaria obligatorio respecto de la asistencia a clase no tendrán la consideración de faltas de conducta ni serán objeto de sanción, cuando hayan sido resultado del ejercicio del derecho de reunión y sean comunicadas previamente a la dirección del centro educativo (art. 8.2).

En Cataluña, esta previsión está desarrollada por el Decreto 102/2010, de 3 de agosto, de autonomía de los centros educativos, que establece que “las normas de organización y de funcionamiento del centro [...] pueden determinar que, a partir del tercer curso de la educación secundaria obligatoria, las decisiones colectivas adoptadas por el alumnado en relación con su asistencia a clase, en ejercicio del derecho de reunión y previamente comunicadas a la dirección del centro y [cuando] se disponga de la correspondiente autorización de los padres, madres o tutores, no tengan la consideración de falta” (art. 24.2).

Sin embargo, el Síndic considera que esta regulación presenta carencias significativas que vulneran la LODE y que limitan el ejercicio de este derecho por parte del alumnado. Por un lado, porque la exigencia de autorización de las familias no está prevista en la LODE, que reconoce a este derecho sin restricciones a los adolescentes a partir de tercer curso de ESO.

Por otra parte, porque este decreto no establece el plazo dentro el cual debe hacerse la comunicación a la dirección del centro. Esta decisión recae en el ámbito de autonomía de cada centro, pero el Síndic considera necesario que la Administración establezca este plazo a través de un reglamentación u ofrezca pautas para fijarlo, dado que se ha constatado que algunos centros educativos exigen la comunicación con una antelación que en la práctica imposibilita el ejercicio del derecho.

Por último, el hecho de que la concreción del ejercicio de este derecho se atribuya de forma potestativa y no obligatoria a cada centro puede generar confusión a los centros educativos respecto de la obligatoriedad del reconocimiento del derecho y el hecho de que debe poderse ejercer con independencia de que las normas del centro hagan referencia.

Por este motivo, el Síndic ha sugerido al Departamento de Educación que modifique el Decreto 102/2010, de autonomía de los centros educativos, en el sentido de:

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

Esta recomendación se mantiene pendiente de cumplimiento.

Otras recomendaciones sobre derechos y libertades civiles

RECOMENDACIONES	RESPONSABLE	NIVEL DE CUMPLIMIENTO (EVOLUCIÓN)		
		Bajo	Medio	Alto
<ul style="list-style-type: none"> ■ Efectuar campañas informativas (letreros en los establecimientos, etc.) y formativas, especialmente entre el personal de seguridad privada, sobre las garantías de no discriminación por razón de origen en el acceso a los espacios de ocio nocturno 	Interior Administración local	Bajo	Medio	Alto
<ul style="list-style-type: none"> ■ Garantizar con rigor que el derecho a la información y la libertad de expresión sea compatible a través de los medios de comunicación con el deber de preservar el derecho a la intimidad, a la protección del honor y a la dignidad de los menores, especialmente si han sido víctimas de un delito o de maltrato. 	CAC Presidencia	Bajo	Medio	Alto
<ul style="list-style-type: none"> ■ Favorecer la formación y la sensibilización de formadores y familias en los usos de las TIC entre los niños y adolescentes. 	Trabajo, Asuntos Sociales y Familias / Educación	Bajo	Medio	Alto
<ul style="list-style-type: none"> ■ Habilitar un espacio adecuado para atender a menores en las comisarías, al margen de los espacios de detención destinados a los adultos. 	Interior / Justicia	Bajo	Medio	Alto

II. MEDIDAS RELACIONADAS CON EL ENTORNO FAMILIAR Y LAS MODALIDADES ALTERNATIVAS DE CUIDADO

5. REGLAMENTACIÓN DE DERECHOS DE MENORES TUTELADOS COMO GARANTÍA

Nivel de cumplimiento	Bajo	Medio	Alto
-----------------------	------	-------	------

La Ley 14/2010, del 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, reguló el desamparo y estableció diferentes remisiones a un desarrollo reglamentario posterior.

Tal y como se ha señalado en el bloque III de este informe, a estas alturas queda pendiente que se apruebe este desarrollo y, en concreto, el reglamentación del procedimiento de desamparo, de los derechos de los menores dentro del sistema de protección, así como de los recursos (familiar y residencial).

El Síndic ha reclamado la aprobación de esta norma, que se empezó a tramitar en el año 2017.

El Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias ha facilitado información relativa al estado de tramitación del proyecto de decreto de los derechos y deberes de los menores en el sistema de protección, y del procedimiento y las medidas de protección a la infancia y la adolescencia, y a los cambios introducidos en el articulado en los últimos meses, que amplían el catálogo de derechos y completan algunos aspectos concretos del texto.

Así mismo, informa respecto de la tramitación de este proyecto a lo largo del año 2019, la cual se indica que ha avanzado en los trámites siguientes: presentación de las novedades en el Pleno del Observatorio de los Derechos de la Infancia; respuesta a las observaciones recibidas de los miembros del Pleno; actualización de las memorias generales y de evaluación del impacto; preparación de la memoria de observaciones y alegaciones; respuesta a las observaciones del Área de Organización de la Administración y del Sector Público de la Dirección General de Modernización e Innovación de la Administración, de la Secretaria de Administración y Función Pública y de la Autoridad Catalana de Protección de Datos; presentación de las novedades en la Mesa Nacional de Infancia.

Así mismo, se informa que la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia está pendiente de recibir los informes preceptivos de administraciones y órganos colegiados externos en la Generalitat.

6. ACTUALIZACIÓN DE LAS RATIOS DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE ATENCIÓN PRIMARIA

Nivel de cumplimiento	Bajo	Medio	Alto
-----------------------	------	-------	------

El Síndic ha denunciado, desde hace algunos años, la falta de recursos suficientes de los servicios sociales de atención primaria, especialmente a raíz de la creciente presión asistencial desde la crisis económica. Las diferencias en la cobertura, la demora en la atención de las personas que piden visita y, en algunos casos, la limitación de los recursos (prestaciones y servicios) tienen consecuencias sobre la calidad y la intensidad de la atención de las necesidades sociales de los menores. Todo esto, además, choca con una realidad diferente, desde el punto de vista de lo que se pide actualmente a los servicios sociales de atención primaria, que también ha ido cambiando: predominio de la demanda de prestaciones económicas, burocratización, mayor presión de la ciudadanía, aumento de la población atendida, cambio del perfil de familias usuarias, etc.

A pesar de estos cambios, la Cartera de servicios sociales no se ha actualizado desde que se aprobó mediante el Decreto 142/2010, de 11 de octubre, por el que se aprueba a la Cartera de servicios sociales 2010-2011, ni tampoco se ha conseguido una adecuación entre la Cartera y las previsiones de la Ley 14/2010 en relación con la atención social primaria de menores en riesgo.

En este sentido, el Síndic ha pedido al Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias que actualice la Cartera de servicios para ajustar la ratio de personal de servicios sociales de atención primaria a las necesidades derivadas de la evolución demográfica, la crisis económica y el encargo de la Ley 14/2010, y que adopte medidas para que la ratio se haga efectiva. Las ratios vigentes están previstas para la realidad de hace diez años y, por tanto, no permiten atender satisfactoriamente las nuevas necesidades y las nuevas funciones derivadas de la normativa. Cabe señalar que, a raíz de la aprobación del Contrato programa 2016-2019 entre el Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias y los entes locales, los datos disponibles ponen de manifiesto un aumento sostenido desde el año 2015 del importe otorgado en concepto de profesionales de los equipos básicos de atención social y también del número de profesionales, con un cambio en la tendencia existente en el período anterior. En cuanto a la atención de la infancia, el Contrato programa 2016-2019 prevé el fortalecimiento de los servicios sociales de atención primaria y de servicios especializados como los EAIA, así como el impulso de los servicios de intervención socioeducativa no residencial, entre otros aspectos.

Con todo, la actualización de la Cartera de servicios sociales 2010-2011 continúa siendo una asignatura pendiente, si bien, en cuanto a la atención de los menores, en el año 2017 se aprobó su modificación mediante la Ley 5/2017, de 28 de marzo, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público y de creación y regulación de los impuestos sobre grandes establecimientos comerciales, sobre estancias en establecimientos turísticos, sobre elementos radiotóxicos, sobre bebidas azucaradas envasadas y sobre emisiones de dióxido de carbono, en relación con la prestación de piso asistido para jóvenes mayores de 18 años, la prestación de residencia o pisos para jóvenes vinculados a programas de inserción laboral y la prestación de acompañamiento para jóvenes tutelados y extutelados, en el caso de los jóvenes mayores de 18 años beneficiarios de la prestación de servicio de vivienda. En todo caso, es necesario insistir en la necesidad de actualizar la Cartera de servicios sociales atendiendo a las necesidades detectadas en los últimos años, tanto en el ámbito de los servicios sociales de atención primaria como en los servicios sociales especializados.

Tabla 1. Evolución de datos sobre los servicios sociales de atención primaria (2010-2019)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Importe otorgado en concepto de profesionales de los equipos básicos de atención social (M €)	54,8	54,8	52,8	50,9	51	54,4	56	60	70,3	72,9
Número de usuarios	884.771	930.392	957.377	939.588	923.889	894.860	866.192	925.900	-	-
Número de profesionales	2.354,5	2.357,8	2.340,4	2.333,4	2.333,4	2.334,1	2.412,4	2.540,9	2.720,9	2.766,9
Ratio trabajador/a social (por 15.000 habitantes)	2,88	2,88	2,86	2,88	2,88	2,88	2,93	3,12	3,26	3,31
Ratio educador/a Social (por 15.000 habitantes)	1,82	1,81	1,78	1,77	1,78	1,78	1,88	1,95	2,16	2,21

Fuente: Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias.

Notas: 1) *Los importes y los profesionales para los años 2018 y 2019 son previsiones.

2) * A partir del año 2017 la ratio de TS y ES supera la ratio de 3+2 porque se añaden los trabajadores "plus" al cómputo de TS y ES

7. EJECUCIÓN INMEDIATA DE LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN PROPUESTAS POR LOS EQUIPOS TÉCNICOS

Nivel de cumplimiento

Bajo

Medio

Alto

La dificultad para ejecutar con celeridad las medidas protectoras que proponen los equipos técnicos ha sido uno de los déficits del sistema de protección a la infancia señalada por el Síndic en varios informes. El Síndic ha denunciado que uno de los problemas más importantes del sistema de protección a la infancia tiene que ver con el elevado número de menores que están a la espera de un recurso de protección adecuado a sus necesidades, una vez realizadas la valoración y la propuesta correspondiente por los equipos técnicos que han efectuado el estudio de su situación personal y familiar. Hay un número importante de niños y adolescentes tutelados por la Administración que permanecen durante períodos más o menos largos de tiempo en recursos que no son los más adecuados a sus necesidades (o, en algunos casos, con su familia de origen). La falta de ejecución de estas medidas afecta a los derechos de los niños con propuesta de medida de acogimiento familiar en familia ajena, que permanecen en centros, y los derechos de los niños y adolescentes con propuestas de ingreso a centros que no pueden hacerse efectivas.

En este sentido, el Síndic ha pedido reiteradamente al Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias que garantice una ejecución inmediata de las medidas de protección adecuada, con una planificación esmerada de recursos del sistema de protección.

Este año se constata que se mantienen estas dificultades para la ejecución inmediata de las medidas de protección. En este sentido, el Síndic ha continuado teniendo conocimiento, a través de quejas y actuaciones de oficio, de situaciones de menores que están a la espera que se les asigne el recurso alternativo a la familia que los equipos técnicos han valorado más adecuados a su interés.

Los datos recibidos de la Administración ponen de manifiesto las dificultades para proveer el recurso de acogimiento familiar en todos los casos con propuesta, y el hecho de que, a pesar de que se ha reducido, se mantiene un número significativo de menores pendientes de que se les asigne este recurso.

Las visitas efectuadas en centros de acogimiento también han puesto de manifiesto la presencia de recién nacidos y niños muy pequeños, a los que no se ha asignado el recurso de acogimiento de urgencia y diagnóstico, así como la presencia de menores que habían ingresado con propuesta formalizada de acogimiento residencial, pero no habían obtenido plaza, especialmente en grupos de hermanos, o que una vez finalizado el estudio estaban pendientes de que se les asignara este recurso.

A través de algunas quejas individuales también se ha observado la falta de plazas en CRAE en caso de hermanos. Los datos facilitados por este departamento ponen de manifiesto este año un incremento significativo del número de niños pendientes de otro recurso, del 29,0%, de 575 en el año 2018 a 742 en septiembre de 2019. Este incremento afecta especialmente al número de menores pendientes de recurso residencial CRAE, CREI y terapéutico), mientras que se observa una disminución del número de menores pendientes de familia ajena, que se reduce pero continúa siendo muy significativo. En concreto, un 65,8% de los menores tutelados pendientes de recurso adecuado está a la espera de una familia ajena. En total, un 7,7% de los menores tutelados atendidos en el sistema de protección no está acogido por el recurso más adecuado (ver la tabla 1).

Así, a pesar de que la Administración ha realizado un esfuerzo para responder a la necesidad creciente de plazas residenciales, que ha crecido de forma significativa para gestionar la llegada de adolescentes migrantes, este esfuerzo parece ser aún insuficiente y el sistema no dispone de un número de plazas en centros ni de familias de acogida suficiente para asegurar la ejecución inmediata de las medidas y asignar a los menores el recurso adecuado a sus necesidades.

Tabla 1. Evolución de los menores tutelados que están en el sistema de protección pendientes de otro recurso (2010-2019)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (sept)
Menores tutelados	7.040 (6.774)*	7.076 (6.706)*	6.985 (6.698)*	6.962 (6.794)*	6.927	7.449	9.590	9.609
Menores tutelados pendientes	-	-	-	-	644	612	575	742
% sobre menores tutelados	-	-	-	-	9,2	8,2	6	7,7
Menores tutelados pendientes de familia ajena	-	-	-	522	483	502	508	488
Menores tutelados pendientes de CRAE	-	-	-	82	83	76	49	181
Menores tutelados pendientes de CRAE	-	-	-	-	26	21	13	57
Menores tutelados pendientes de centro terapéutico	-	-	-	-	12	13	5	16

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

Nota: A partir del año 2016, de los datos de menores tutelados se dejan de contabilizar: los jóvenes con expediente asistencial que se contabilizaban en otros años, dado que en realidad son mayores de edad, a pesar de que continúen atendidos por el sistema de protección. Para poder comparar los datos en los diferentes años, sería necesario utilizar los datos que se encuentran entre paréntesis, donde precisamente se han excluido a estos jóvenes.

En cuanto a los niños que están en estudio, con medida cautelar o sin, conviene poner de manifiesto que el número se ha incrementado de forma significativa en los últimos años, especialmente por efecto del incremento de la llegada de niños migrantes no acompañados. En septiembre de 2019, hay casi 4.000 menores con expediente de desamparo abierto, con medida cautelar o sin, con posibilidad de acceder a un recurso de protección. Con todo, será preciso añadir que la media de tiempo de estudio, por efecto también del cambio de perfil de los niños atendidos, se ha reducido ligeramente (ver la tabla 2).

Tabla 2. Evolución de los menores tutelados que están en estudio por parte del EAIA (2014-2019)

	2014	2015	2016	2017	2018 (15 sept)	2019 (sept)
Expedientes de desamparo sin medida cautelar	853	874	1.004	1.243	1.333	1.475
Expedientes de desamparo con medida cautelar	540	671	722	1.025	2.042	2.322
Ratio expedientes desamparo por menor tutelado	0,2	0,22	0,25	0,3	0,4	0,39
	31 diciembre 2014	31 diciembre 2015	31 diciembre 2016	31 diciembre 2017	30 septiembre 2018	30 septiembre 2019
Estudio	582	593	719	1.003	1.012	1.234
Estudio + medida cautelar	226	281	410	765	1.702	2.003
	2014	2015	2016	2017	2018 (30 sept)	2019 (30 sept)
Media de tiempo	6,7 meses	6,3 meses	6,0 meses	6,1 meses	5,7 meses	4,6 meses
Mediana de tiempo	4,6 meses	4,6 meses	4,5 meses	3,5 meses	3,5 meses	4,6 meses

Fuente: Dirección General de Atención a la Infancia y Adolescencia

Nota: Los EAIA intervienen en diferentes situaciones (expedientes de riesgo, expedientes de desamparo y expedientes de tutela). Los expedientes de desamparo son los que podrían considerarse como casos en estudio, sin que haya sido necesaria una medida cautelar o en los que esta medida cautelar sí ha sido necesaria. Por otra parte, los datos de tiempo medio y mediana corresponden a los meses que han permanecido abiertos los expedientes de desamparo y que han sido cerrados en el año estudiado, excluyendo en el cálculo los valores extremos (5%; 2,5%).

8. PROHIBICIÓN DE INGRESAR EN CENTROS A LOS MENORES DE HASTA TRES AÑOS E IMPLANTACIÓN PROGRESIVA DE LA MEDIDA HASTA LOS SEIS AÑOS

Nivel de cumplimiento

Bajo

Medio

Alto

El Síndic ha pedido repetidamente al Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias que adopte medidas para evitar el ingreso en centros de los menores de seis años.

Esta es una de las recomendaciones que las Naciones Unidas realizaba ya en el año 2010 a través de las Directrices sobre modalidades alternativas de cuidado de los menores y que la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y la adolescencia, incorporó en forma de prohibición de ingreso de los menores de seis años excepto en supuestos de imposibilidad debidamente acreditada.

A través de actuaciones y visitas a centros el Síndic constata que se mantiene la presencia de recién nacidos y niños muy pequeños en centros.

En este sentido, se constata una reducción progresiva del número de menores de seis años que tienen propuesta de acogimiento pendiente de hacerse efectiva, que se continúa produciendo con datos de septiembre de 2019. El número de niños tutelados menores de seis años en centro residencial pasa de 157 a 118 en relación con el año anterior, a pesar de que el número de niños tutelados menores de tres años en centro residencial se estanca en torno a los 65 desde el año 2016 (ver la tabla 1).

Tabla 1. Evolución del número de menores de seis años tutelados que están en acogimiento residencial (2013-2019)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (set)	2019 (set)
Menores tutelados residentes en centro residencial	2.706	2.685	2.672	2.975	3.487	4.792	5.882
Menores tutelados menores de 6 años en centro residencial	286	262	195	180	165	157	118
Menores tutelados menores de 3 años en centro residencial	117	111	77	71	69	60	63

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

El Instituto Catalán del acogimiento y de la Adopción (ICAA) ha informado al Síndic que se mantienen las actuaciones de promoción del acogimiento, que se iniciaron el año 2016, con el objetivo de que los menores de seis años no ingresen en centros y puedan tener una familia de acogida.

En este sentido, este año 2019 el ICAA informa que del 31 de mayo al 8 de junio se ha llevado a cabo la tercera edición de la Semana del Acogimiento Familiar en Cataluña y se han organizado, de manera simultánea, actividades de promoción y difusión de esta medida de protección en una veintena de municipios (Amposta, Barcelona, La Bisbal d'Empordà, Cambrils, Cornellà de Llobregat, L'Escala, Girona, L'Hospitalet de Llobregat, Lleida, Mataró, Palamós, Reus, Ripoll, Sabadell, Sant Boi de Llobregat, Tarragona, Tàrraga, Torroella de Montgrí, Tortosa y Valls).

El ICAA también informa que es la primera vez que se trabaja conjuntamente y de manera simultánea con tantos ayuntamientos para difundir esta medida de protección y fomentar la cultura del acogimiento, lo que supone una nueva manera de llegar a la ciudadanía. Así mismo, como respuesta a estas campañas, se indica que ha habido un aumento de familias de acogimiento, en concreto de urgencia y diagnóstico, que permiten cubrir las necesidades de los niños pendientes que no pueden permanecer con su familia mientras se efectúa el estudio diagnóstico de su situación.

Por último, conviene destacar que el Síndic ha pedido que se promueva la modificación de la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, para incorporar la prohibición de ingreso en recursos residenciales de los menores de seis años (en la línea de lo que hace la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, de ámbito estatal).

El Síndic no tiene constancia de que exista la previsión de modificar la Ley 14/2010 para incorporar esta prohibición.

9. INCREMENTO DEL NÚMERO DE FAMILIAS ACOGEDORAS Y DE UCAE

Nivel de cumplimiento

Bajo

Medio

Alto

Desde hace años el Síndic ha pedido que se promueva el acogimiento familiar, de acuerdo con las previsiones del marco normativo, que establece la preferencia del recurso del acogimiento familiar, así como de los expertos, que señalan que los entornos familiares, fuera de situaciones concretas, permiten dar mejor respuesta a las necesidades de la infancia.

En este sentido, el Síndic ha recomendado potenciar la medida de acogimiento familiar, mediante campañas de captación de familias con el objetivo incrementar la presencia de la medida de acogimiento en familia ajena dentro del sistema de protección a la infancia, de forma que se constituya la medida de acogimiento residencial únicamente en los casos en que sea indicado para el menor.

Así mismo, el Síndic ha recomendado que se promueva el desarrollo del acogimiento de urgencia y diagnóstico, con el objetivo de evitar el ingreso en centros de acogimiento de los recién nacidos y niños más pequeños, y que se potencie el acogimiento en UCAE, con el objetivo de que los menores con situaciones personales o familiar más complejas (grupos de hermanos, enfermos, con necesidades especiales) puedan disfrutar de un recurso alternativo a la familia de carácter familiar.

El ICAA informa, tal y como se apunta en el apartado anterior, que para incrementar el número de familias de acogida se han realizado diferentes campañas de acogimiento. La primera fue en Sabadell en el año 2016; la segunda, en Badalona en el año 2017, y este año se han realizado algunas de forma simultánea en diferentes municipios.

Durante estas campañas se desarrollaron diferentes actividades de promoción y difusión mediante puestos y charlas informativas, exposiciones, obras de teatro y cinefórum. También hubo una gran presencia en los medios de comunicación locales. Para llegar a la mayoría de la población, también hubo presencia de la campaña “Tu puedes ser la familia que está esperando” en TV3, Cataluña Radio, Rac 1, Facebook, Instagram y a Social.cat.

En este sentido, el análisis de los datos muestra una tendencia a un ligero incremento sostenido en el tiempo del número de familias acogedoras desde el año 2016, del 33,5% hasta septiembre de 2019 (de 552 a 737) (ver la tabla 1), pero también una tendencia relativamente estable en el tiempo del número de menores tutelados en familia ajena (a pesar de que con un ligero aumento respecto de septiembre de hace un año), con cifras que giran en torno a los 930 menores acogidos en esta medida (ver la tabla 2).

De hecho, si toman en consideración también a los menores acogidos en familia extensa, cabe señalar la proporción de menores en acogimiento familiar decrece, del 49,0% en el año 2016 al 38,3% en septiembre de 2019, a causa fundamentalmente del aumento significativo de los menores tutelados por efecto de la llegada de los menores migrantes sin referentes familiares en los últimos años, mayoritariamente atendidos en centro, pero también de la falta de un impulso efectivo al acogimiento familiar.

En esta línea, conviene añadir que se mantiene un grupo numeroso de menores (488 en total dentro del sistema y de estos, 118 menores de seis años y 63 menores de tres años) pendientes de que se constituya la medida de acogimiento familiar, lo que pone de manifiesto la necesidad de promover el acogimiento familiar y el acogimiento en unidad convivencial de acción educativa, con el objetivo de proporcionar a estos menores el recurso alternativo a la familia que los equipos técnicos consideran más adecuado a sus necesidades.

Tabla 1. Evolución del número de familias acogedoras (2002-2019)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (sept)	2019 (sept)
Número familias acogedoras	306	344	363	396	442	466	492	559	617	623	624	613	608	612	552	630	701	737

Fuente: Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias.

Tabla 2. Evolución del número de menores tutelados en acogimiento familiar (2002-2019)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (sept)	2019 (sept)
Menores tutelados acogidos en familia ajena	467	514	538	589	635	669	704	801	885	924	958	966	969	1.004	972	928	908	931
Menores tutelados acogidos en familia extensa	2.264	2.392	2.322	2.307	2.355	2.482	2.477	2.627	2.773	2.944	2.464	2.467	2.415	2.446	2.420	2.439	2414	2514
Menores en acogimiento familiar (%)	46,4	47,5	46,7	44,6	42,6	43,1	42,7	43,7	45,8	53,6	48,6	48,5	48,4	49,6	49,0	45,2	39	38,3
Menores en acogimiento familiar (excluyendo menores en familia extensa) (%)	12,9	13,8	14,1	14,1	13,6	13,8	14,2	15,4	17	21,6	20,9	21	21,2	22,2	21,6	18,5	14,9	12,2
Menores tutelados por DGAI	5.881	6.119	6.128	6.498	7.018	7.313	7.450	7.845	7.985	7.217	7.040	7.076	6.985	6.962	6.927	7.449	8.517	9.701
Número de niños acogidos en UCAE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12	29	31	35	41	45	47	40

Fuente: Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias

Nota: *Los datos de acogimiento familiar no incluyen los acogimientos preadoptivos.

10. SUFICIENCIA DE PLAZAS DE EDUCACIÓN INTENSIVA Y TERAPÉUTICAS PARA MENORES

Nivel de cumplimiento

Bajo

Medio

Alto

A pesar de que actualmente no está regulada la provisión pública de ningún centro residencial específicamente cualificado para efectuar una intervención educativa y terapéutica dirigida a menores que sufren problemas de salud mental y requieren una intervención de acompañamiento social alejada de su medio habitual, sí hay recursos residenciales que, de alguna forma, cubren esta demanda.

Por un lado, están los recursos privados que atienden la demanda proveniente de las familias que los requieren y también de la Administración (DGAIA), que concierta plazas para la atención de menores tutelados que necesitan una intervención más especializada; y, por otro lado, algunos recursos públicos especializados, que cubren la demanda proveniente del sistema de protección a la infancia y la adolescencia y, que, por tanto, atienden a menores previamente tutelados por la Administración y que requieren un tipo de intervención más especializada.

En el caso de los menores tutelados, la provisión de un recurso residencial específico va a cargo de la Administración, ya sea en centros residenciales terapéuticos para atender a menores diagnosticados con graves enfermedades psiquiátricas, ya sea en centros de educación intensiva (CREI) para atender a menores con trastornos de conducta.

La DGAIA, cuando considera que alguno de los menores tutelados requiere un ingreso en un centro residencial terapéutico concierta plazas, en centros privados. En concreto, dispone de plazas en convenio en dos centros sociosanitarios para el tratamiento y el abordaje de patologías duales, es decir, presencia de problemática de consumo de drogas, en patrón de abuso o de dependencia, y presencia de otro tipo de trastornos asociados al consumo o no, sobre todo en cuanto a los trastornos graves de conducta, que son Font Fregona y Valldaura.

Para adolescentes que presentan problemática derivada de enfermedad mental (trastornos mentales graves) no susceptible de ser atendida en un CRAE están las 25 plazas mixtas de que dispone el recurso dependiente de la red de salud mental, Acompanya'm (Acompáñame). Este recurso dispone de un total de 30 plazas públicas, 25 de las cuales están destinadas a menores bajo la tutela o guarda de la DGAIA y se encuentra en funcionamiento desde finales del mes de abril de 2018.

Para adolescentes que requieren un tratamiento especializado en trastornos alimentarios o que requieren abordaje especializado en salud mental infantojuvenil, la DGAIA tiene convenio de 10 plazas mixtas en régimen de hospitalización en TIA de Argenton.

Adicionalmente, como recursos específicos que responden a determinadas necesidades de los adolescentes tutelados, conviene destacar que durante el año 2017 la DGAIA creó un nuevo recurso terapéutico para adolescentes que inhalan o son adictos a la cola en la ciudad de Barcelona, con 20 plazas, que atiende a menores sin referentes familiares con problemáticas de adicción, así como nuevas plazas de pisos asistidos (centros para adolescentes embarazadas o con una maternidad precoz).

A pesar de que los centros residenciales de educación intensiva (CREI) son recursos bien regulados y excluyen de forma expresa a los adolescentes que requieren un tratamiento específico de una enfermedad mental, la dificultad de discernir entre necesidades y la falta de recursos disponibles, a la práctica, empujan a algunos de los menores tutelados que sufren enfermedad mental diagnosticada, adicción a consumo de tóxicos, o incluso reconocida discapacidad intelectual también a centros residenciales de educación intensiva (CREI).

La DGAIA dispone de un total de 257 plazas en centros especializados de las cuales 142 corresponden a CREI, 80 plazas con convenio para tratamiento en centros sociosanitarios y 35 para adolescentes donde prevalecen los trastornos mentales graves.

De acuerdo con los datos actualizados del año 2019, actualmente la DGAIA dispone de un total de 142 plazas de CREI, 194 plazas en centros terapéuticos (ver la tabla 1), además de 80 plazas con convenio para tratamiento en centros sociosanitarios y 35 para adolescentes donde prevalecen los trastornos mentales graves. Conviene añadir que durante el año 2019 no se han incrementado las plazas de CREI, ni tampoco de centro terapéutico, a diferencia de lo que ha pasado en los años precedentes. En este sentido, conviene destacar que continúan habiendo menores tutelados por DGAIA que sufren problemas de salud mental y alteraciones de conducta, que están a la espera de plaza en un centro residencial de educación intensiva (CREI) o en un centro terapéutico y que no pueden acceder por la insuficiente provisión de plazas de este tipo de recurso. En septiembre de 2019, había 57 menores pendientes de plaza de CREI, y 16, de plaza de centro terapéutico. Especialmente en el caso de los CREI cabe señalar que la lista de espera se ha incrementado respecto al año 2018.

Cabe señalar que durante el año 2019 se han convocado 20 plazas de educación intensiva y terapéuticas, pero la convocatoria ha quedado desierta. Actualmente, la DGAIA está replanteando el modelo de algunos centros terapéuticos conjuntamente con el Departamento de Salud. La implementación de los cambios se prevé para el 2020.

Tabla 1. Evolución de los menores tutelados en CREI y centros terapéuticos (2008-2019)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (sept)	2019 (sept)
Número de plazas en centro residencial	-	-	-	-	2.614	2.627	2.644	2.756	2.980	3.410***	4.770	4.976
Menores tutelados residentes en centro residencial	2516	2.621	2.749	2.701	2.764	2.706	2.685	2.672	2.975	3.487	4.792	5.154
Número de plazas en CREI	78	78	82	82	94	94	94	94	94	122	142	142
Menores tutelados residentes en CREI	-	-	-	-	82	92	96	90	93	129	146	146
Niños tutelados pendientes de CREI**	-	-	-	-	-	-	-	-	26	21	12	57
Número de plazas en centro terapéutico	-	-	-	-	-	-	-	95	112	154	194	194
Menores tutelados residentes en centro terapéutico	-	-	-	-	-	-	-	96	118	181	197	191
Niños tutelados pendientes de centro terapéutico**	-	-	-	-	-	-	-	-	12	13	12	16
Número de plazas de pisos 16-18 años	-	-	-	-	-	-	-	-	85	119	247	253
Número de plazas de pisos + 18 años	-	-	-	-	-	-	-	-	217	254	369	391
Número de plazas de Itinerarios de protección individual (IPI)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	160	160
Niños y adolescentes tutelados en IPI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	160	219

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

* Nota: Se han añadido las plazas nuevas de centros de acogimiento de primera acogida.

** Incluye las ampliaciones de los centros de acogimiento específico para atender a los adolescentes no acompañados que no se incluyeron en la memoria de la DGAIA de 2017.

Tabla 2. Evolución de las plazas por tipología de recurso en el sistema de protección (2017-2019)

	Enero 2017	Septiembre 2018	Septiembre 2019
Centro de acogimiento	527	523	523
CRAE	1.841	1.897	1.895
CREI	94	142	142
Pisos asistidos	85	104	104
Casas de niños	120	104	104
Recurso específico	26	28	28
Centros de discapacidad física y psíquica	110	110	91
Centro de residencia asistida drogodependencia	70	75	75
Nuevos centros específicos para atender a menores migrantes (diversas tipologías)	-	2.047	2.149
TOTAL	2.873	5.030	5.111

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

11. PROVISIÓN DE UN REFERENTE AL MENOR TUTELADO

Nivel de cumplimiento

Bajo

Medio

Alto

En los últimos años, el Síndic ha destacado la importancia de garantizar la asignación de un profesional referente a los menores tutelados por la DGAIA al que el menor pueda dirigirse a su paso por el sistema de protección, independientemente de la medida de protección vigente y del recurso en el que se encuentre. Esta garantía está orientada a asegurar un espacio de escucha continua al menor tutelado, y obedece a la necesidad de conocer el estado real e individual de cada menor, lo que debe permitir tomar decisiones administrativas adecuadas a cada situación y orientadas a cubrir las necesidades propias de cada niño, niña o adolescente.

Por ahora, en los casos en los que el niño o el adolescente acogido se encuentra en familia extensa es el profesional del EAIA referente el que se ocupa de realizar su seguimiento; si el niño está en familia ajena, el profesional referente pertenece a la Institución Colaboradora de Integración Familiar (ICIF) que establece el Instituto Catalán del Acogimiento y la Adopción (ICAA), y menores acogidos en centros pueden dirigirse a su tutor o tutora o al director o directora del centro. No hay, pero, un referente estable a quien el niño o adolescente pueda acudir en todo momento durante su paso por el sistema de protección.

Durante el año 2019, el Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias informa que el Proyecto de decreto de los derechos y deberes de los niños y adolescentes en el sistema de protección, y del procedimiento y las medidas de protección a la infancia y la adolescencia, actualmente en trámite, incorporará novedades en esta materia.

Este año, además, también se ha creado un grupo de trabajo para la revisión global del sistema de protección a la infancia por acuerdo del Parlamento en la Moción 53/XII, sobre prioridades del Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias. El departamento está llevando a cabo un proceso participativo basado en la reflexión y el intercambio de experiencias para identificar los aspectos que actualmente ya funcionan y los aspectos que hay que revisar, modificar o mejorar.

En el marco de esta reflexión, se está debatiendo la posibilidad de que el menor tutelado tenga un único equipo de infancia referente, de forma que quien coordine el caso siempre sea el mismo, consultando con los profesionales necesarios, independientemente de la movilidad del menor, para tratar de aportar un entorno de mayor seguridad confianza.

12. CUMPLIMIENTO Y SUPERVISIÓN DE LOS ESTÁNDARES DE CALIDAD RESIDENCIAL DE LOS CENTROS

Nivel de cumplimiento

Bajo

Medio

Alto

Los menores que no pueden vivir con su familia tienen derecho a que los poderes públicos les asignen un recurso alternativo que sea adecuado a sus necesidades y que permita su máximo desarrollo.

La Administración tiene el deber no solo de asignar este recurso, sino de asegurar su calidad y velar por que la atención que recibe el menor cumpla con los objetivos del acogimiento residencial.

Desde esta perspectiva, el Síndic ha insistido en la necesidad de supervisar el funcionamiento de los recursos residenciales, que deberían ofrecer en la medida de lo posible condiciones de vida asimilable a las de un hogar familiar. Con este objetivo, el Síndic ha solicitado a la DGAIA las siguientes actuaciones:

- Asumir los estándares de calidad residencial para los centros del sistema de protección de infancia y adolescencia en situación de desamparo (centros de dimensiones reducidas, con espacios personalizados, etc.).
- Garantizar la supervisión de los centros de protección, tanto de titularidad pública como concertados, no solo de las condiciones materiales que ofrecen a los niños, sino también del proyecto educativo y de su funcionamiento ordinario, desde una perspectiva más centrada en los derechos de la infancia y adolescencia y la respuesta a sus necesidades, en la escucha directa de los menores y en la escucha de los propios profesionales de los centros, que pueden actuar como defensores de la infancia.
- Establecer mecanismos de control y supervisión económica de los recursos que se asigna a los centros residenciales del sistema de protección para asegurar la suficiencia del módulo de centros y su destino efectivo a la cobertura de las necesidades de los menores.

Este año 2019 la DGAIA ha informado que la Orden TSF/9/2019, de 22 de enero, de convocatoria para la acreditación de entidades abastecedoras de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública y para la provisión de servicios sociales del ámbito de la atención a la infancia y la adolescencia, anexo 3 (obligaciones de la entidad) incluye, dentro de las obligaciones de las entidades para ser adjudicatarias de servicios de CRAE y CREI: “La entidad, durante el primer semestre del año, a partir del segundo año, tiene que transmitir al responsable de la DGAIA la memoria técnica anual del centro residencial. También tiene que entregar una memoria económica con justificación de los gastos directos e indirectos de la prestación del servicio del año anterior o auditoría los costes de la que los asumirá la entidad.”

La DGAIA también informa que el Programa marco para los centros residenciales de la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia y el Programa marco de los centros residenciales de educación intensiva (Directriz general 5/2016, de 4 de noviembre, la Resolución TSF/203/2017, de 7 de febrero, y la Directriz general 2/2017, de 10 de abril) ya establece los requisitos y las directrices básicas que deben cumplir todos los centros, desarrollándose diferentes instrucciones en relación con aspectos concretos para promover mejoras en la atención residencial. Dentro de estas, y en respuesta a la recomendación efectuada por el Síndic en este sentido, la DGAIA ha dado instrucciones a todos los centros que no puede recurrirse a entidades benéficas para proveer a los menores acogidos de alimentos, ropa u otras necesidades ya cubiertas con el módulo económico percibido.

La DGAIA también ha recordado que, el pasado 2018, se trabajó en la elaboración del formulario de indicadores para sistematizar una evaluación de los centros unificados en todos los territorios, con el objetivo de realizar el seguimiento de la consolidación de la implementación del programa marco de centros residenciales mencionado.

Así mismo, la DGAIA informa que ha implementado el modelo de seguimiento de centros por indicadores para el seguimiento de la implementación del Programa marco para los centros residenciales (Directriz general 3/2017, de 8 de mayo), que se ha empezado a implementar la fase piloto en los recursos residenciales destinados a menores tutelados en la ciudad de Barcelona, que gestiona y supervisa el Consorcio de Servicios Sociales de Barcelona. Próximamente, se implementará en el resto de territorios.

Este programa conlleva tanto el seguimiento, revisión, validación y aprobación de la documentación técnica de los recursos residenciales, como la realización de visitas periódicas para comprobar in situ la adecuación del recurso y la calidad de la atención dispensada a los menores ingresados.

Tabla 1. Evolución de las plazas por tipología de recurso en el sistema de protección (2017-2019)

	Enero 2017	Septiembre 2018	Septiembre 2019
Centro de acogimiento	527	523	523
CRAE	1.841	1.897	1.895
CREI	94	142	142
Pisos asistidos	85	104	104
Casas de niños	120	104	104
Recurso específico	26	28	28
Centros de discapacidad física y psíquica	110	110	91
Centro de residencia asistida drogodependencia	70	75	75
Nuevos centros específicos para atender a menores migrantes desde junio de 2017 (diversas tipologías)	-	2.047	2.149
TOTAL	2.873	5.030	5.111

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

13. PLAN INDIVIDUALIZADO DE TRANSICIÓN A LA VIDA ADULTA

Nivel de cumplimiento

Bajo

Medio

Alto

La Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, prevé el establecimiento de medidas de apoyo a los jóvenes que han estado bajo la tutela de la Administración y que efectúan el tránsito a la vida adulta, como son recursos de apoyo personal, de vivienda, formativos y laborales. El trabajo que se desarrolla en el Área de Apoyo al Joven Tutelado y Extutelado (ASJTET) permite a estos jóvenes, especialmente cuando en la salida del sistema de protección no cuentan con el apoyo familiar necesario, tener un acompañamiento para ir configurando su proyecto de vida adulta. Con todo, el Síndic ha puesto de manifiesto que no todos los jóvenes que tienen necesidad reciben este apoyo.

Por este motivo, el Síndic ha pedido al Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias que diseñe y desarrolle un plan individualizado de transición a la vida adulta para todos los chicos y chicas tutelados a partir de los dieciséis años y que promueva mecanismos de apoyo a la transición a la mayoría de edad para todos los jóvenes extutelados, especialmente para los que no tienen un entorno familiar favorable. En caso de retorno a la familia, es necesario planificar adecuadamente este retorno y proporcionar al joven el apoyo necesario.

Durante el año 2019, se han llevado a cabo algunas actuaciones de refuerzo de las medidas de apoyo a los jóvenes.

Por un lado, especialmente para dar respuesta a la llegada de niños migrantes no acompañados, muchos de ellos próximos a la mayoría de edad, se han creado hasta septiembre de 2019 1.224 plazas en recursos como pisos asistidos, SAEJ o residencias para jóvenes (ver la tabla 2 del epígrafe 46 del seguimiento).

Por otra parte, se ha dado continuidad a la tramitación del proyecto de decreto, ya destacado en los años 2016, 2017 y 2018, por el que se regula el apoyo a la emancipación y a la autonomía personal de las personas jóvenes extuteladas, estableciendo la tipología de las prestaciones a las que tienen derecho los jóvenes extutelados en su proceso de transición a la vida adulta. La tramitación de este proyecto a lo largo del año 2019 ha avanzado en los trámites siguientes: respuesta al informe del Área de Mejora de la Regulación normativa; presentación de las novedades ante el Pleno del Observatorio de los Derechos de la Infancia; respuesta a las observaciones recibidas de los miembros del Pleno; actualización de las memorias generales y de evaluación del impacto; preparación de la memoria de observaciones y alegaciones; respuesta a las observaciones del Gabinete Jurídico y de la Oficina del Gobierno, y presentación de las últimas novedades ante la Mesa Nacional de Infancia.

Según la DGAIA, las novedades introducidas en el texto de este Proyecto a lo largo del año 2019 son las siguientes: se incorpora el copago en las prestaciones de servicios de vivienda; se regula la prestación social económica; se incluye una disposición derogatoria (artículos 18-20 del Decreto 123/2007); se mejora la adaptación normativa del procedimiento administrativo (garantizar trámites medios electrónicos, acreditación requisitos, tres meses para resolver desde la petición con posibilidad de suspensión), etc.

Y, por último, se ha potenciado el ASJTET, que atiende todos los años un número más elevado de jóvenes tutelados y extutelados (ver las tablas 2 y 3).

En este sentido, cabe destacar la creciente presión asistencial que sufre el programa a raíz del incremento de la llegada de menores migrantes no acompañados y, consiguientemente también, del número de menores tutelados que alcanzan la mayoría de edad. Hasta septiembre de 2019, un total de 2.675 jóvenes tutelados han alcanzado la mayoría de edad, un 89,0% más que durante el año 2018. En este sentido, conviene reforzar y diversificar aún más los recursos disponibles de acompañamiento a la transición a la mayoría de edad, promocionando los recursos ocupacionales y residenciales o de programas de acompañamiento.

Tabla 1. Evolución del número de jóvenes tutelados y extutelados beneficiarios del Área de Apoyo a los Jóvenes por tipo de programa/actuación (2010-2019)

Programas del ASJTET	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (set)
Total atendido	-	-	-	-	-	-	1.636	2.401	3.490	3.574
Seguimiento socioeducativo	405	276	739	759	774	-	-	-	-	-
Vivienda asistida	326	330	592	566	537	511	554	585	759	709
Vía laboral	211	259	503	376	388	315	237	231	-	-
Acompañamiento jurídico	383	259	408	258	271	319	237	367	347	263
Ayudas económicas	306	455	942	768	846	987	1.101	1.097	1.415	1.664

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

Nota: Un joven acogido en el ASJTET puede estar en más de un programa a la vez.

Tabla 2. Evolución del número total de jóvenes tutelados que alcanzaron la mayoría de edad y que fueron acogidos en el Área de Apoyo a los Jóvenes (2013-2019)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (set)
Jóvenes tutelados que alcanzaron la mayoría de edad	433	482	515	636	780	1.415	2.675
Nuevos jóvenes tutelados y extutelados acogidos en el ASJTET(1)	554	531	554	661	775	1.303	1.380
Jóvenes tutelados que alcanzaron la mayoría de edad y no fueron acogidos en el programa	-	-	54	-	-	-	-

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

(1) Nota: La solicitud para incorporarse en el ASJTET puede realizarse hasta los veintiún años. Es por este motivo que los jóvenes que se incorporan en el programa es superior a los jóvenes que alcanzaron la mayoría de edad.

Las medidas de transición a la vida adulta y a la autonomía personal consisten en ofrecer acompañamiento en la inserción sociolaboral y de vivienda para garantizar una preparación progresiva para la independencia personal, de acuerdo con las necesidades formativas y de integración social y laboral de cada joven. El acompañamiento se realiza mediante una intervención individualizada que comprende la orientación y el seguimiento del joven de acuerdo con un plan de trabajo individual (PTI), acordado entre el joven y la persona técnica responsable, con el fin de consolidar sus procesos personales hacia la emancipación.

A lo largo del presente año 2019 la DGAIA ha incorporado en el plan de trabajo individual el sistema de indicadores de evaluación, en el que se recoge:

- La identificación del joven
 - Su situación actual en los ámbitos de vivienda, laboral, formativo, jurídico, gestión económica, salud, socioeducativo, situación familiar y otros.
 - Una valoración de los objetivos iniciales en referencia a los ámbitos del punto anterior y también otros objetivos específicos que quiera conseguir.

- Una programación de objetivos reflejada en un plan de desarrollo competencial.
- La firma de las condiciones por parte del joven y los profesionales, es decir, la constatación de que cumple con los requisitos para participar en un programa de autonomía del Área de Apoyo al Joven Tutelado y Extutelado la formalización del compromiso para llevar a cabo este plan de trabajo en los términos acordados, así como a realizar las diferentes tutorías de seguimiento y sus revisiones.

En el caso de las prestaciones económicas, en el año 2018 el Síndic ya recordó que la normativa vigente reconoce a los jóvenes extutelados el derecho a recibir una prestación como extutelados, siempre que cumplan un tiempo mínimo de tutela y sigan un plan de inserción con objetivos específicos establecido por la DGAIA, como máximo hasta los veintiún años (Ley 13/2006, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico, artículo 19).

Solo en algunos casos se prevén ayudas para jóvenes extutelados mayores de veintiún años, como el caso de la prórroga de la prestación económica regulada para extutelados que les permite continuar siendo beneficiarios del programa de autonomía personal que tengan establecido hasta que hayan acabado los estudios académicos en curso y, en todo caso, como máximo, hasta los veintitrés años, y de la prestación de acompañamiento para jóvenes tutelados y extutelados, en el caso de los jóvenes mayores de dieciocho años beneficiarios de la prestación de servicio de vivienda (modificaciones introducidas por la Ley 5/2017, de 28 de marzo, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público y de creación y regulación de los impuestos sobre grandes establecimientos comerciales, sobre estancias en establecimientos turísticos, sobre elementos radiotóxicos, sobre bebidas azucaradas envasadas y sobre emisiones de dióxido de carbono).

Esta regulación pone de manifiesto que los jóvenes que han sido tutelados por la Administración, a pesar de constituir un colectivo muy vulnerable, actualmente no tienen prevista la continuidad en el apoyo de la Administración en el período de entre los veintiún y los veintitrés años, salvo que se den las situaciones concretas que prevé el artículo 7 de la Ley 14/2017, de 20 de julio, lo que les deja desprotegidos durante una etapa importante de lo que sería su tránsito a la vida adulta.

Sin embargo, este lapso de tiempo, crucial para conseguir un tránsito a la vida adulta de éxito para el caso de los jóvenes extutelados, aún no ha sido abordado por el legislador. El Síndic entiende que la posibilidad de que estos jóvenes, a partir de los veintiún años, puedan acceder a la renta garantizada de ciudadanía podría ser una opción en esta línea. Aun así, no se previó esta posibilidad en la Ley 3/2018, de 23 de octubre, de modificación de la Ley 14/2017, de la renta garantizada de ciudadanía, que reforma el artículo 7, en que se establecen una serie de excepciones al requisito de no ser beneficiario de una prestación pública o privada de servicio residencial permanente de tipo social, sanitario o sociosanitario y no estar internado en un centro penitenciario en régimen ordinario o cerrado, para poder acceder a la prestación (concretamente, establece que pueden ser beneficiarias de la prestación las personas sin hogar, las mujeres víctimas de violencia machista y las personas beneficiarias de una prestación pública o privada de servicio residencial permanente de tipo social, sanitario o sociosanitario). En ningún caso se exceptúa la edad de veintitrés años para poder optar a la prestación.

14. MEDIDAS PARA NO ALARGAR LA DURACIÓN DE LOS ACOGIMIENTOS DE URGENCIA Y DIAGNÓSTICO Y EVITAR IMPACTO EMOCIONAL EN LOS MENORES

Nivel de cumplimiento	Bajo	Medio	Alto
-----------------------	------	-------	------

El acogimiento de urgencia y diagnóstico tiene como finalidad asegurar al menor un recurso alternativo a la familia y evitar su ingreso en centro mientras se lleva a cabo el estudio de su situación personal y familiar.

La duración prevista de la medida, según la LDOIA, es de seis meses. Sin embargo, el Síndic ha recibido quejas referidas al alargamiento de esta medida temporal y su impacto en los niños acogidos. En este sentido, el Síndic recibió información según la cual el alargamiento de la duración de esta medida no constituye una situación excepcional, sino que tiene lugar en un porcentaje significativo de los acogimientos (2 de cada 3 acogimientos iniciados y finalizados durante los años 2015-2017 no cumplían con el plazo de 6 meses, y uno de cada 4 de estos acogimientos superaba el año de duración) (ver la tabla1).

Tabla 1. Duración de los acogimientos constituidos de urgencia y diagnósticos en los años 2015, 2016 y 2017

	Iniciados durante los años 2015-2017 ya finalizados	%	Iniciados durante los años 2015-2017 aun activos	%
Hasta 6 meses	55	35,3	36	45
Hasta 9 meses	30	19,2	19	23,8
Hasta 12 meses	33	21,2	9	11,3
Hasta 18 meses	28	17,9	12	15
Más de 18 meses	10	6,4	4	5
Total	156	100	80	100

Fuente: Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias

El alargamiento de la estancia de los menores con las familias de urgencia les genera numerosas dificultades, puesto que, a medida que se prolonga la medida, se fortalece el vínculo con los acogedores y se incrementa la percepción de pérdida posterior de los menores al aplicarse una medida definitiva, ya sea el retorno con la familia de origen o la constitución de una medida permanente con otra familia.

Así, la aplicación de una medida que debe ser valorada de forma positiva puede acabar generando situaciones de verdadero maltrato institucional a los menores, por el hecho de someterlos a procesos de vinculación y posterior separación que no se justifican desde el punto de vista de sus necesidades psicológicas, y que contravienen las recomendaciones internacionales de estabilidad y de permanencia en los recursos alternativos a la familia que se asigna a los menores en situación de desamparo.

Por este motivo, el Síndic pidió al Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias que estudiara cuáles son las causas del alargamiento de los acogimientos de urgencia y diagnóstico y las características de este fenómeno, y también que adoptara medidas para reducir la duración de los estudios de la situación de los menores con esta medida protectora.

El Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias ha informado que actualmente el ICAA y la DGAIA están realizando un análisis conjunto detallado de cuál es la situación de los acogimientos de urgencia y diagnóstico, los motivos de los alargamientos, así como su distribución territorial. Se añade que a día de hoy, y sin tener las conclusiones acabadas, se constata que el motivo principal de los alargamientos es que la DGAIA necesita más tiempo para estudiar el caso, realizar el estudio diagnóstico de los menores y efectuar la demanda adecuada para cada uno de ellos. Se está trabajando para adoptar medidas para reducir la duración de los estudios diagnóstico de los menores.

El Síndic ha pedido información de seguimiento sobre el resultado de este análisis y los datos relativos a la duración de este tipo de acogimiento.

15. AFECTACIÓN DE LAS PENSIONES Y PRESTACIONES DE LOS MENORES TUTELADOS POR LA DGAIA

Nivel de cumplimiento

Bajo

Medio

Alto

La Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia (LDOIA), estableció, en su disposición adicional séptima, que el importe de las prestaciones o pensiones de que son beneficiarios los menores bajo medidas de tutela o guarda a cargo de la entidad tutelar queda afectado a subvenir los gastos derivados de la atención del servicio público que reciben.

En el año 2012, con motivo de la entrada en vigor de una instrucción que aplicaba esta disposición, el Síndic pidió al Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias que adoptara medidas para que los menores que han sido tutelados por la DGAIA, al alcanzar la mayoría de edad o cuando se deja sin efecto la tutela, puedan percibir las pensiones no contributivas y pensiones que han devengado del Instituto Nacional de la Seguridad Social.

Así, el Síndic considera, por un lado, que la titularidad de estas pensiones y prestaciones corresponde a los menores tutelados, en los términos que prevé la legislación vigente en materia de Seguridad Social, con independencia de quién reciba el abono y a quién corresponda su administración (como son menores tutelados, a la DGAIA).

Por otra parte, para que la decisión de afectar las pensiones de los menores les impone la obligación de contribuir a mantener del coste de un servicio (el ejercicio de las funciones de tutela de los niños desamparados) que la Cartera de servicios sociales define como gratuito.

La Ley 5/2017, de 28 de marzo, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público y de creación y regulación de los impuestos sobre grandes establecimientos comerciales, sobre estancias en establecimientos turísticos, sobre elementos radiotóxicos, sobre bebidas azucaradas envasadas y sobre emisiones de dióxido de carbono, modificó el contenido de la disposición séptima de la LDOIA y dejó sin efecto la afectación de las pensiones de orfandad (no las pensiones no contributivas), para que se integren en el patrimonio del menor huérfano.

Sin embargo, la aplicación de esta medida se estableció que debía llevarse a cabo mediante un reglamento, que, tal y como se ha señalado en el apartado sobre el estado de desarrollo de la LDOIA (consideraciones previas), está pendiente de aprobación.

El Síndic ha pedido al Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias que apruebe este reglamento a lo más pronto posible, con el objetivo de que pueda hacerse efectiva la previsión de la Ley 5/2017 y de que los menores que han estado tutelados puedan percibir la pensión de orfandad que devengaron durante el tiempo de tutela.

Este año 2019 el Departamento de Trabajo Asunto Social y Familias ha informado que se ha iniciado el procedimiento de tramitación de esta norma, el Proyecto de decreto por el que se establecen los términos y las condiciones de integración de la pensión de orfandad en el patrimonio de los menores huérfanos bajo la medida de tutela o guarda de la Generalitat de Cataluña, y actualmente la unidad responsable de la tramitación de este proyecto de decreto está a la espera de recibir el informe jurídico preliminar de la asesoría del departamento.

16. EXTENSIÓN DE LAS MEDIDAS DE PREVENCIÓN, MEDIACIÓN Y COORDINACIÓN PARENTAL PARA LOS MENORES EN SEPARACIONES CONFLICTIVAS

Nivel de cumplimiento

Bajo

Medio

Alto

En los últimos años, el Síndic ha reiterado que las separaciones parentales conflictivas, que conllevan situaciones de enfrentamiento entre adultos, afectan a los derechos y necesidades de los menores, hasta el punto de ser, en algunos casos, instrumentalizados y depositarios de la angustia causada por el alta conflictividad entre sus progenitores, provocando un grave sufrimiento de los menores implicados, con efectos negativos en su estabilidad y desarrollo personal.

Ante este hecho, el Síndic ha puesto de manifiesto la necesidad de invertir en estrategias de prevención y sensibilización, tanto en el ámbito profesional de servicios y órganos intervinientes, como de la ciudadanía, para avanzar hacia un enfoque y abordaje más colaborativo, destinado a priorizar el interés superior de los menores.

Con este propósito, el Síndic ha pedido que las administraciones públicas y las instancias judiciales continúen potenciando la cultura del acuerdo para facilitar los pactos entre los progenitores y preservar la comunicación, en interés superior de los menores, y ha propuesto a la Administración de justicia, al Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias y a las administraciones locales que extiendan las medidas de mediación y establezcan el coordinador parental y medidas de prevención y acompañamiento en supuestos de separación parental conflictiva.

La figura de la coordinación parental se creó y no ha sido regulada normativamente, hecho que da lugar a una indefinición, tanto de sus funciones como de los límites que la deberían enmarcar.

Las conclusiones del programa proponían que la figura de la coordinación parental pudiera intervenir en los supuestos en los que existe un incumplimiento reiterado por parte de los progenitores de las obligaciones coparentales establecidas por resolución judicial, estableciendo, entre otros indicadores para la idoneidad de derivación, la necesidad de que se haya agotado previamente el recurso a la mediación, recurso al que la legislación catalana actual remite como principal mecanismo para la gestión de conflictos familiares.

En los meses de septiembre y octubre de 2018, el Centro de Mediación de Derecho Privado de Cataluña trasladó a los colegios profesionales de la mediación familiar un cuestionario sobre algunos de los aspectos imprescindibles para poder trabajar en los indicadores que deben configurar el perfil profesional y la definición de esta figura.

Durante el año 2019, se ha constituido un grupo de trabajo impulsado por la Dirección General de Derecho y de Entidades Jurídicas y gestionado por el Centro de Mediación de Derecho Privado de Cataluña para analizar los resultados del programa piloto, los recursos de apoyo a las familias que hay en Cataluña, la mediación familiar como punto de partida de la coordinación parental y la definición de los indicadores que deben conducir al estudio del impacto social y económico que producirá la creación normativa de la coordinación parental.

Para llevar a cabo este estudio, se ha contado con profesionales de diferentes ámbitos como psicólogos, trabajadores sociales, educadores sociales, pedagogos, letrados de la Administración, magistrados, juristas y profesionales del equipo de asesoramiento técnico en el ámbito familiar que dan apoyo en los juzgados de familia.

Por otra parte, en el año 2019 (entre el 1 de enero y el 31 de octubre) se han finalizado quince programas de justicia restaurativa en los que los delitos principales han sido abandono de familia o menores, impago de prestaciones económicas familiares o quebranto de los deberes de custodia. Estos quince programas van oficiados por el órgano judicial competente, que solicita al equipo que valore la idoneidad de llevar a cabo un proceso de mediación. Solo en cuatro fue posible llevar a cabo un proceso de mediación entre las partes. En los once restantes no fue posible por falta de voluntad de algunas de las partes implicadas o por incomparecencia a las citaciones del equipo.

17. LA ASIGNACIÓN ADECUADA DE LOS PUNTOS DE ENCUENTRO

Nivel de cumplimiento

Bajo

Medio

Alto

En caso de separaciones parentales conflictivas, un servicio fundamental para garantizar la relación entre progenitores y menores son los servicios técnicos puntos de encuentro.

Tal y como expone la Dirección General de Familias, estos servicios son un recurso gratuito destinado a atender y prevenir, en un lugar neutral y transitorio y en presencia de personal cualificado, la problemática que surge en los procesos de conflictividad familiar y, en concreto, en el cumplimiento del régimen de visitas de los menores establecidos para los supuestos de separación o divorcio de los progenitores o para el supuesto de ejercicio de la tutela por parte de la Administración pública, con el fin de asegurar la protección del menor. Entre otros, estos servicios prevén facilitar el encuentro de los menores con el progenitor no custodio o con otros familiares en un espacio adecuado, favorecer que las visitas o el momento de la entrega y la recogida de los menores se desarrolle en un entorno de protección y preservar la vinculación de los menores con sus progenitores u otros familiares.

En relación con el funcionamiento de estos servicios, el Síndic ha destacado la necesidad de evitar la dilación en la asignación de servicios de punto de encuentro familiar (STPT) requeridos judicialmente, a fin de garantizar de forma inmediata el derecho de los menores a tener contacto con ambos progenitores, y también emprender medidas para mejorar la fluidez de la comunicación entre la Dirección General de Familias y los órganos judiciales.

El retraso en la asignación de servicios de punto de encuentro afecta a los derechos de los menores que tienen reconocida judicialmente que la relación con un progenitor sea supervisada en este espacio.

El Síndic fue informado de la previsión de ampliación de la red de servicios de punto de encuentro familiar con la puesta en funcionamiento de dos nuevos servicios para el año 2019. A pesar de que es un avance, el nivel de saturación es tan elevado que no parece que esta apertura sea suficiente para solucionar la carga de trabajo actual. Durante el año 2019, el Síndic aún ha seguido recibiendo quejas sobre la dilación en la asignación de servicios de puntos de encuentro familiar.

Durante el año 2019, el Síndic también ha sugerido al Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias, que, en colaboración con el Departamento de Justicia, se emprendan medidas para mejorar la fluidez de la comunicación entre la Dirección General de Familias y los órganos judiciales, a través de los circuitos o canales de comunicación que se estimen necesarios para garantizar en estos casos la inmediata asignación de un servicio de punto de encuentro, de acuerdo con el derecho de los menores a mantener el contacto con el progenitor, reconocido judicialmente.

La Dirección General de Familias del Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias ha informado al Síndic que se están tomando medidas para mejorar los canales de comunicación y el traspaso de información con los diferentes órganos judiciales, así como los diferentes profesionales del ámbito judicial, con el objetivo de agilizar la asignación de los servicios técnicos de punto de encuentro familiar.

Entre estas medidas, destacan las reuniones periódicas que se están realizando con los órganos y responsables judiciales, así como las actuaciones de coordinación telefónica directa con los juzgados correspondientes.

18. PROHIBICIÓN DEL CASTIGO CORPORAL

Nivel de cumplimiento

Bajo

Medio

Alto

La Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño reconoce al menor el derecho a ser protegido de cualquier forma de violencia. En el año 2006 el Comité de las Naciones Unidas de los derechos del niño emitió la Observación general núm. 8 (2006), sobre el derecho del menor a la protección contra los castigos corporales y otras formas de castigo cruel o degradante, para orientar a los estados en la interpretación de las disposiciones de la CDI, relativas a la protección de la infancia contra la violencia, teniendo en cuenta de que se trata de una forma de violencia contra la infancia aún muy aceptada y practicada.

Esta orientación general define el castigo corporal como el recurso a la fuerza física que tenga por objeto causar cierto grado de dolor o malestar a los menores (empujones, sacudidas, bofetadas u otras formas), pero también otras formas que no son físicas, pero que también se consideran crueles y degradantes, como los castigos en que se menosprecia, se humilla, se denigra, se amenaza o se ridiculiza.

Entre otras orientaciones, esta observación general recuerda a los estados que la CDI no permite ningún espacio legalizado para la violencia contra los menores. Con este objetivo, el Comité de los Derechos del Niño ha pedido a los estados que supriman las disposiciones jurídicas que pueden ofrecer una defensa o justificación para el uso de un cierto grado de violencia contra la infancia.

En respuesta a las recomendaciones efectuadas por el Síndic al Departamento de Justicia en relación con esta cuestión, la Ley 10/2017, de 27 de junio, de las voluntades digitales y de modificación de los libros segundo y cuarto del Código civil de Cataluña, modificó el artículo 236-17, 4, que quedó redactado en los términos siguientes: “Los progenitores, con finalidad educativa, pueden corregir a los hijos en potestad de una forma proporcionada, razonable y moderada, con pleno respeto a su dignidad e integridad física y psíquica”.

Sin embargo, el Síndic considera que esta nueva redacción, al mantener la referencia a la facultad de corrección, mantiene la ambigüedad en relación con la aplicación del castigo corporal, puesto que de su contenido puede deducirse que resulta aceptable el uso de cierto grado de violencia contra los menores, con finalidad educativa y con ciertos límites.

Por este motivo, el Síndic ha recomendado al Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias, puesto que tiene atribuidas las funciones de liderazgo y coordinación de las actuaciones de protección contra el maltrato infantil, que asegure que el marco normativo no deja espacio para ningún tipo de forma de violencia “legalizada” en cualesquiera de los entornos de vida de los menores, como resulta ampliamente admitido en el caso de las personas adultas, y que se derogue la referencia a la “facultad de corrección” de los progenitores, que se incluye dentro el apartado 4 del artículo artículo 236-17 del Código civil de Cataluña. Esta recomendación está pendiente de cumplimiento.

19. SERVICIO DE ATENCIÓN ESPECIALIZADA PARA VÍCTIMAS DE ABUSO SEXUAL**Nivel de cumplimiento**

Bajo

Medio

Alto

La Ley 14/2010, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, previó la creación, a través del departamento competente en materia de infancia y adolescencia, de un servicio de atención especializada dirigido a menores víctimas de haber sufrido abuso sexual.

Se preveía que este servicio debía velar especialmente por la prevención y detección activa de los abusos sexuales infantiles, estableciéndose también que debía promover buenas prácticas de prevención activa y la formación continua de los profesionales de la red social en cuanto a la prevención y la detección de los abusos.

El Síndic ha reclamado la creación de este servicio en varios informes al Parlamento, teniendo en cuenta que los menores tienen derecho a ser protegidos de la violencia, y el marco normativo vigente atribuye a los poderes públicos el deber de asegurar que esta protección sea real y efectiva, mediante la adopción de medidas de prevención, detección, diagnóstico y tratamiento centrado en el interés del menor y que eviten la victimización secundaria.

La creación de una unidad integrada de atención a los menores víctimas de abusos fue una de las medidas que también recogió la Comisión Interdepartamental para el Impulso de la Protección Efectiva ante los Maltratos a Niños y Adolescentes, que se creó a través del Acuerdo GOV/65/2016, de 17 de mayo,

Este año 2019 el Síndic ha tenido conocimiento de que está prevista la creación y entrada en funcionamiento de forma piloto de la primera una unidad integrada de atención a los menores víctimas de abuso sexual en la ciudad Tarragona.

Otras recomendaciones sobre el entorno familiar y las modalidades alternativas de cuidado

RECOMENDACIONES	RESPONSABLE	NIVEL DE CUMPLIMIENTO (EVOLUCIÓN)		
<p>■ Impulsar protocolos y otras medidas específicas para la protección de los recién nacidos (o niños pequeños) en situación de riesgo, a fin de garantizar un seguimiento y una atención más intensivos, dada su enorme vulnerabilidad por razón de la edad, y dado que se encuentran en una etapa en que no existen otros servicios que garanticen el seguimiento indirecto.</p>	Trabajo, Asuntos Sociales y Familias	Bajo	Medio	Alto
<p>■ Asignar a una persona de referencia a la que el niño pueda dirigirse en su paso por el sistema de protección, independientemente de la medida de protección vigente y del recurso en el que se encuentre, que lo acompañe a lo largo de su itinerario y vele porque las las decisiones administrativas respondan a su interés y a sus necesidades.</p>	Trabajo, Asuntos Sociales y Familias	Bajo	Medio	Alto
<p>■ Garantizar que los menores tutelados por la Administración conozcan efectivamente el procedimiento de queja, que tengan un acceso efectivo a la entidad que ejerce las funciones tutelares y a organismos de supervisión externa (Fiscalía de Menores y Síndic) en condiciones de seguridad, confidencialidad y confortabilidad, sin la intervención de los centros o de los acogedores.</p>	Trabajo, Asuntos Sociales y Familias	Bajo	Medio	Alto
<p>■ Instaurar programas y protocolos específicos de prevención contra situaciones de abuso sexual y maltrato de menores en centros.</p>	Trabajo, Asuntos Sociales y Familias	Bajo	Medio	Alto
<p>■ Garantizar, por parte los EAIA, la revisión periódica trimestral de la medida protectora y el seguimiento de la situación de todos los menores tutelados por la DGAIA que están en centros que atienden situaciones de elevada complejidad y vulnerabilidad (centros terapéuticos, CREI, etc.).</p>	Trabajo, Asuntos Sociales y Familias	Bajo	Medio	Alto
<p>■ Garantizar que los profesionales que atienden a menores más allá del sistema de protección (equipos de atención social primaria, equipos de atención básica de la salud, centros escolares, servicios de ocio, etc.) tienen formación especializada sobre indicadores de riesgo y de maltrato.</p>	Trabajo, Asuntos Sociales y Familias / Educación / ayuntamientos	Bajo	Medio	Alto

RECOMENDACIONES	RESPONSABLE	NIVEL DE CUMPLIMIENTO (EVOLUCIÓN)			
<p>■ Elaborar un plan de actuación urgente para cambiar la situación de déficits graves en el derecho a la educación de los menores tutelados por la Administración, con actuaciones orientadas a promover el reconocimiento de sus necesidades educativas específicas, la formación e implicación específica del profesorado (en el plan educativo individualizado de los menores en un recurso residencial o de acogimiento familiar, por ejemplo), programas de apoyo y de acompañamiento a la escolaridad, estructuras de coordinación entre los diversos agentes implicados, etc.</p>	Trabajo, Asuntos Sociales y Familias / Educación	Bajo	Medio	Alto	
<p>■ Revisar el número y el perfil de profesionales que son necesarios en cada uno de los centros de acuerdo con las necesidades detectadas y expresadas por los propios profesionales y las evaluaciones de riesgos psicosociales, fijar el número de profesionales, su categoría y las retribuciones laborales, y revisar, en su caso, las ratios que fija la Cartera de servicios sociales; desarrollar una evaluación de los riesgos psicosociales de las plantillas de todos los centros del sistema de protección de Cataluña, propios y concertados, para poder identificar y determinar la situación de riesgo en que se encuentran los profesionales, y estudiar e implementar las propuestas y recomendaciones efectuadas.</p>	Trabajo, Asuntos Sociales y Familias		Bajo	Medio	Alto
<p>■ Establecer mecanismos de control y supervisión económica de los recursos que se asignan a los centros residenciales del sistema de protección para asegurar la suficiencia del módulo de centros y el destino efectivo a la cobertura de las necesidades de los menores, y garantizar el acceso público a los resultados de estos análisis.</p>	Trabajo, Asuntos Sociales y Familias		Bajo	Medio	Alto
<p>■ Habilitar en la Ciudad de la Justicia un nuevo espacio de espera para menores de protección, diferenciado del espacio de detención.</p>	Justicia / Interior / Trabajo, Asuntos Sociales y Familias	Bajo	Medio	Alto	

III. MEDIDAS RELACIONADAS CON LA DISCAPACIDAD, LA SALUD BÁSICA Y EL BIENESTAR

a) Derechos de los menores con discapacidad

20. APOYO A LA AUTONOMÍA PERSONAL: RECONOCIMIENTO DE LA DISCAPACIDAD Y LA DEPENDENCIA Y ACCESO A LAS AYUDAS

Nivel de cumplimiento	Bajo	Medio	Alto
<p>El Síndic ha reclamado durante muchos años que los procedimientos de reconocimiento del grado de discapacidad y de la situación de dependencia en relación a menores deben ajustarse estrictamente a los plazos legales establecidos y que, en su caso, tienen que priorizarse ante otros supuestos. También ha intervenido ante la Administración para pedir que se priorice el pago de las prestaciones derivadas de la situación de dependencia cuando el beneficiario es un menor, y no aplicar, si es necesario, los plazos suspensivos autorizados por la disposición adicional séptima del Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.</p>			
<p>El reconocimiento del grado de discapacidad o de la situación de dependencia de un niño o niña tiene una repercusión muy importante en relación con la garantía de sus derechos y bienestar. Así mismo, la falta de un reconocimiento oficial de la situación de discapacidad o de la situación de dependencia puede suponer a la persona la privación de un amplio catálogo de derechos y beneficios reconocidos al menor con discapacidad para atender sus necesidades específicas. Adicionalmente, en el caso de los menores, la falta del reconocimiento de su derecho a las prestaciones, a las ayudas o a los servicios relacionados con la atención de su situación de discapacidad o dependencia afecta directamente a sus condiciones de crianza, en la medida en que la prestación resulta una herramienta imprescindible para asegurar el cuidado y la atención especial que necesita y unas condiciones de vida dignas.</p>			
<p>Por este motivo, el Síndic recomendó al Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias que adoptara medidas inmediatas y de acción prioritaria para ampliar el número de equipos de valoración del grado de discapacidad de los menores en todos los territorios a fin de revertir la situación de colapso y reducir, lo antes posible, la lista de espera de las valoraciones y la resolución del grado de discapacidad en cumplimiento de los plazos legalmente establecidos.</p>			
<p>El Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias ha informado al Síndic que ha puesto en marcha un plan de choque para reducir las listas de valoración de la discapacidad y la dependencia que supone la inyección de 750.000 euros de inversión adicional a lo largo del presente año 2019. Este plan supone un incremento, durante el año 2019, del número de profesionales y de valoraciones que realizan los equipos de valoración territoriales; articular las correspondencias entre valoraciones de dependencia y de discapacidad que permitan a las personas mayores de 65 años no tener que duplicar las valoraciones de discapacidad cuando tienen el grado de dependencia reconocido; reducir el número de valoraciones provisionales reiteradas, tanto en menores como en adultos, en los casos crónicos y realizar valoraciones de oficio en determinadas patologías concretas a partir de partes médicos de salud oficial.</p>			
<p>También se ha informado que el Gobierno de Cataluña ha instado al Ministerio de Sanidad y Servicios Sociales para que acelere los trabajos para establecer el baremo único de valoración de la dependencia y la discapacidad que permita en Cataluña potenciar la multidisciplinariedad de los equipos actuales de valoración, de forma que se creen sinergias entre equipos y procesos para aumentar su capacidad valoradora.</p>			

En cuanto al retraso en el pago de la prestación económica por cuidados en el entorno familiar reconocida como derecho subjetivo a los menores en situación de dependencia, el Síndic recuerda que el pago de esta prestación es más habitual en este colectivo en atención al derecho del menor a convivir con sus progenitores en el domicilio familiar con los apoyos y servicios que sean necesarios, así como por la falta de otro tipo de recursos de servicios (como recursos residencias) dirigidos específicamente al colectivo infantil y adolescente.

Desde el segundo semestre de 2018 algunas de las respuestas del Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias sobre las resoluciones en que el Síndic pide la priorización del pago de la prestación a menores vuelven a poner de manifiesto que la Administración aplica un plazo suspensivo de dieciocho meses para el pago de la prestación económica por cuidados en el entorno familiar a menores, y que “para no aplicar el período suspensivo es necesario un informe social tramitado por el centro de servicios sociales de atención primaria en que se justifique la no aplicación de este criterio”.

Se indica que la valoración de la situación de riesgo social se efectúa de acuerdo con criterios del ámbito económico, apoyo sociofamiliar, etc., que condicionan de forma más directa el bienestar de la persona usuaria, y que en todo caso el procedimiento a seguir se establece en un informe-propuesta de los servicios sociales básicos en que, a partir de un diagnóstico social, se determina una situación de riesgo de exclusión o de grave vulnerabilidad de la persona dependiente, que podrá ser paliada en la medida de lo posible con el cobro de la prestación correspondiente.

El Departamento también ha informado al Síndic que comparte el desacuerdo y la preocupación por los efectos derivados de la aplicación del Real Decreto 20/2012, pero que ya se ha realizado un esfuerzo económico para agilizar el período suspensivo a dieciocho meses en vez de dos años, tal y como permite el Real Decreto-ley mencionado, y que el criterio que se utiliza para agilizar el pago o reducir el período suspensivo de la prestación de cuidador no profesional es el de la vulnerabilidad social. Se insiste que, para valorar cuáles son los casos prioritarios, es necesario que las personas aporten un informe social de los servicios sociales básicos o del trabajador social del CAD.

21. PLAZAS RESIDENCIALES Y SERVICIOS DE RESPIRO PARA MENORES CON DISCAPACIDAD Y TRASTORNO DE CONDUCTA

Nivel de cumplimiento

Bajo

Medio

Alto

De acuerdo con la Cartera de servicios, los servicios residenciales para personas con discapacidad están dirigidos a una población entre los 18 y 65 años. Para atender a menores, el Departamento finanza algunos servicios dirigidos específicamente a personas menores de 18 años, que son atendidos en módulos diferenciados respecto de los adultos en aplicación de la disposición según la cual la Cartera le habilita a aprobar una excepcionalidad por edad cuando existe un informe técnico justificativo emitido por los servicios sociales de referencia que marca la prioridad de ingreso en los recursos del Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias. La Administración recuerda que los ingresos corresponden, en su mayoría, a menores con graves trastornos de conducta, en gran parte, tutelados por la DGAIA, y que, dado que no son recursos previstos en la Cartera de servicios sociales, las orientaciones residenciales son muy excepcionales.

En cuanto a la provisión de plazas de servicio residencial para menores con discapacidad, el Síndic ha insistido en la necesidad de que este servicio específico esté previsto en la Cartera de servicios sociales, atendiendo a la especificidad de la edad y también las necesidades que conlleva el trastorno de conducta asociado a la discapacidad del niño, niña o adolescente, para que puedan cubrirse adecuadamente las necesidades detectadas de acuerdo con las especificidades de cada caso. También ha pedido que se incluya en la Cartera de servicios sociales los recursos residenciales temporales de descanso para las personas cuidadoras de menores con discapacidad, con trastorno de conducta asociada o sin (recursos de respiro).

Sin embargo, a día de hoy no se ha actualizado la Cartera de servicios sociales, siendo aún vigente la aprobada para el período 2010-2011.

En referencia a la provisión de plazas, el Síndic ha pedido al Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias que cree recursos residenciales dirigidos a adolescentes con discapacidad asociada a trastornos de conducta con un número de plazas suficientes para atender la situación de los adolescentes que están a la espera de asignación de plaza en esta tipología de recurso, y que estudie las necesidades de servicios de respiro, así como de recursos de atención domiciliaria dirigidos a menores con discapacidad y trastorno de conducta. En el año 2019 no se ha incrementado el número de plazas de residencia para menores con discapacidad (ver la tabla1).

De hecho, los datos facilitados por el Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias a lo largo de los últimos años evidencian que la lista de espera de recursos residenciales para menores con discapacidad y trastorno de conducta grave no se consigue reducir. En el conjunto de Cataluña, a 30 de marzo de 2016 constaban 21 menores en lista de acceso a estos recursos residenciales (18 en el Servicio Territorial de Barcelona, 1 en el de Girona y 2 en el de Tarragona), mientras que a 2 de agosto de 2018, la lista de acceso era de 45 (3 casos en Girona, 5 en Tarragona y 37 en Barcelona). No constan menores demandantes de recurso residencial en los servicios territoriales de Lleida ni de Terres de l'Ebre. El último dato facilitado por la Dirección General de Protección Social para 2018 es de 30 menores en lista.

Tabla 1. Evolución de las plazas residenciales para niños con discapacidad (2010-2019)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (sept)	2019 (sept)
Lista de espera a estas plazas	-	-	-	-	-	-	21*	20	30	48
Plazas de residencia por niños con discapacidad	68	68	68	92	92	92	92	97	105	105

Fuentes: Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias (Dirección General de Protección Social)

Durante el año 2019, la DGAIA y la Dirección General de Protección Social han informado al Síndic que han estudiado la necesidad de dotarse de recursos residenciales dirigidos a adolescentes con discapacidad asociada a trastorno de conducta y han concluido que hace falta disponer de un recurso más especializado por poder dar respuesta.

El Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias, conjuntamente con el Departamento de Salud, según la información recibida, está diseñando este recurso, que será gestionado por los dos departamentos, tendrá carácter residencial e intensidad psiquiátrica, con un claro itinerario socioeducativo y adecuado para niños y adolescentes.

Así mismo, dispondrá de plazas respiro para familias con menores en situaciones complejas. Es un recurso que se acabará de diseñar a través del Plan interdepartamental de atención e interacción social y sanitaria (PIAISS).

En lo que concierne específicamente a los servicios de respiro, tampoco hay cambios significativos durante el año 2019. Por un lado, continúa habiendo una única plaza para estancias de respiro para menores con discapacidad intelectual en la residencia Mont Martí de Puig-reig (Berguedà). Y, por otra parte, se han mantenido las actuaciones que se llevaban a cabo conjuntamente con la Dirección General de Protección Social (DGPS) y la Agencia Catalana de Juventud (ACJ), vehiculadas a través de Respir Estiu (respiro verano) y Respir en Família (respiro en familia), dos programas vinculados, respectivamente, a los programas "L'estiu és teu" (el verano es tuyo) y Vacances en Família (Vacaciones en Familia), que se llevan a cabo en albergues de la XANASCAT.

Respir Estiu se enmarca en el programa de colonias “L’estiu és teu” y se dirige a menores con diversidad funcional que requieren personal de apoyo (tengan o no reconocido el grado de discapacidad o grado de dependencia). No dispone de un número preestablecido y cerrado de plazas, sino que atiende todos los casos que lo requieren. De esta forma, estos menores pueden participar de forma normalizada en las actividades de ocio y sus familias cuidadoras disponen de un tiempo de respiro. En el año 2019, 135 menores con necesidades educativas especiales han participado del “L’estiu és teu” gracias al apoyo de Respir Estiu. La participación de estos niños y jóvenes ha implicado la contratación de 95 monitores. El coste global de Respiro Verano ha sido de 89.835,84 euros (88.332 euros aportados por la Generalitat y 1.503,84 euros asumidos por las entidades contratadas para prestar apoyo mediante personal velador o monitor).

Respir en Família se enmarca en el programa de estancias familiares Vacances en Família y se dirige a familias con menores a cargo con discapacidad o dependencia. En este caso, el programa contribuye a facilitar la conciliación de la vida personal, familiar y laboral de estas familias, mediante estancias de fin de semana y de puente en albergues de XANASCAT (en que las familias beneficiarias disfrutan de un 15% de reducción en el importe total de su reserva). En el año 2018 (último ejercicio del que se disponen de datos definitivos), el programa Respir en Família benefició a 53 familias (en total, 203 personas que efectuaron un global de 486 pernотaciones). En cuanto al año 2019, los datos provisionales son 118 familias (472 participantes que han efectuado un global de 1.468 pernотaciones).

22. ATENCIÓN DE LOS NIÑOS EN LOS CDIAP HASTA LOS SEIS AÑOS

Nivel de cumplimiento

Bajo

Medio

Alto

Desde hace tiempo, el Síndic destaca que, por falta de recursos suficientes, los menores atendidos en los centros de desarrollo infantil y atención precoz (CDIAP) se dan de alta antes de los seis años, que es la edad máxima prevista para la atención en estos servicios, a pesar de los problemas de desarrollo y las necesidades de intervención existentes.

Con carácter general, los CDIAP exponen que se prioriza la atención a los menores de tres años y a los menores con afectación grave, mientras que el resto ya son atendidos desde el propio sistema educativo, de carácter universal a partir de los tres años, o desde otros servicios especializados (CSMIJ, unidades funcionales TEA, etc.).

Ante estas altas, el Síndic también ha destacado que en ocasiones existen déficits de coordinación entre los CDIAP y el resto de servicios en el momento de la derivación.

Dado el contenido de las quejas individuales que ponen de manifiesto la falta o la deficiencia del seguimiento de los menores derivados por el CDIAP a otros servicios (de salud o de enseñanza), el Síndic continúa sugiriendo a la Administración que adopte medidas para asegurar la atención de los menores en los CDIAP hasta los seis años. También ha recomendado que se evalúe la posibilidad de ampliar o complementar el servicio que ofrecen los CDIAP de forma coordinada con el Departamento de Educación y las escuelas infantiles ordinarias para cubrir las necesidades de niños de 0-3 años que no están escolarizados por razón de su pluridiscapacidad.

Los últimos datos disponibles ponen de manifiesto que la evolución del número de menores atendidos en los CDIAP es creciente. En el año 2018 los CDIAP han atendido un 33,9% más de menores que en el año 2010, con un crecimiento sostenido de la atención a lo largo de este período.

Durante el año 2019, se ha iniciado una mesa de coordinación interdepartamental que incluye a profesionales del ámbito social, de salud y educación, con el objetivo de elaborar un modelo de atención precoz y desarrollo infantil integrado.

Tabla 1. Evolución de los menores atendidos en CDIAP (2010-2019)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Menores atendidos	30.944	33.170	34.704	37.604	37.956	38.927	39.234	40.034	41.448	-

Fuente: Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias.

Otras recomendaciones sobre derechos de los menores con discapacidad

RECOMENDACIONES	RESPONSABLE	NIVEL DE CUMPLIMIENTO (EVOLUCIÓN)		
<ul style="list-style-type: none"> ■ Crear unidades funcionales de atención a los niños con discapacidad, formadas por equipos de atención primaria de salud, servicios de pediatría hospitalaria, CDIAP y CSMIJ, con un modelo organizativo de puerta de entrada única en que compartan profesionales, un referente de caso, guías clínicas y formación. 	Trabajo, Asuntos Sociales y Familias / Salud	Bajo	Medio	Alto

b) Derecho a la salud

23. LISTAS DE ESPERA DE SALUD CON NIÑOS

Nivel de cumplimiento	Bajo	Medio	Alto
-----------------------	------	-------	------

Las listas de espera en salud con menores y la existencia de incumplimientos de los tiempos máximos de espera garantizados representan una vulneración del derecho del menor a disfrutar del mayor nivel de salud posible, establecido por la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño y el resto de ordenamiento jurídico en materia de infancia, así como el derecho a su máximo desarrollo posible.

En este sentido, el Síndic ha pedido al Departamento de Salud que modifique la Orden SLT/102/2015, de 21 de abril, por la que se establecen los plazos de referencia para la accesibilidad a las prestaciones sanitarias que corren a cargo del Servicio Catalán de la Salud y:

- Que establezca la condición de menor como criterio de priorización en el acceso de los pacientes a las prestaciones sanitarias que tienen establecido un plazo de referencia;
- Que estudie la conveniencia de establecer plazos máximos garantizados para los menores para los procedimientos que más afectan a su salud.

Este tratamiento preferencial y específico de los menores viene determinado por la especial protección de la que son merecedores, de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente, así como por los efectos que genera un mal estado de salud en su desarrollo. Los menores tienen derecho al mayor nivel de salud posible porque también tienen derecho a alcanzar su máximo desarrollo posible, y sin condiciones adecuadas de salud este máximo desarrollo se dificulta.

Hasta ahora, el Departamento de Salud ha expuesto al Síndic que la condición de menor no es necesaria como criterio de priorización ni tampoco a la hora de establecer plazos máximos garantizados específicos, puesto que los plazos de referencia deben aplicarse en función de la priorización que determinen los profesionales clínicos, de acuerdo con criterios médicos. Son los profesionales clínicos que, en todo caso, deben considerar la condición de menor a la hora de proporcionarle un tratamiento preferencial. La tramitación de las quejas, sin embargo, evidencian que no siempre los profesionales clínicos tienen en cuenta la condición de menor y los efectos de la salud sobre su desarrollo integral a la hora de determinar la priorización de la intervención, desde una mirada que no sitúe en el centro de la intervención estrictamente la enfermedad, sino globalmente al menor. A través de la última respuesta enviada en el año 2019, el Departamento de Salud informa que está prevista la publicación de un nuevo decreto de accesibilidad y de desarrollo de criterios de priorización.

Sin embargo, en cuanto a la garantía de que los menores reciban un tratamiento preferencial y prioritario en el acceso a los servicios de salud, el Departamento de Salud reitera que mantiene un criterio de confianza en la praxis profesional del personal médico relacionada con las listas de espera, tanto en las indicaciones de la atención que debe proporcionarse como en la priorización, y también que la priorización está basada en la previsible evolución de la enfermedad (empeoramiento, secuelas, etc.) y en la afectación sobre la calidad de vida del paciente (dolor, impotencia funcional, etc.), es decir, en criterios clínicos que no discriminan por la edad, sino por la situación física y social del paciente y por la necesidad de curación en el tiempo.

A criterio del Síndic, la afectación sobre la calidad de vida, que ya está previsto como criterio de priorización en la Orden SLT/102/2015, de 21 de abril, por la que se establecen los plazos de referencia para la accesibilidad a las prestaciones sanitarias que corren a cargo del Servicio Catalán de la Salud, requiere una mirada específica para el caso de los menores, porque están sujetos a mayor protección en nuestro ordenamiento jurídico debido a su mayor vulnerabilidad y también de la afectación que tiene esta calidad de vida en su desarrollo como persona (que va más allá de su calidad de vida y de su bienestar en sentido estricto en el presente). Un menor que no pueda escolarizarse con normalidad por un problema de salud, por ejemplo, merece mayor priorización que un adulto que no pueda desarrollar su actividad cotidiana con normalidad, porque los menores están en pleno proceso de formación como seres humanos y el malestar afecta de manera más determinante a este proceso y al ejercicio de sus derechos, que ya son merecedores de mayor protección jurídica.

En definitiva, ni tiene la misma transcendencia ni es equiparable, pues, la afectación con carácter general de la enfermedad sobre la calidad de vida que la afectación de la enfermedad sobre el desarrollo del menor, merecedor de una protección mayor. Es por este motivo que se hace necesario, contrariamente a lo que expone el Departamento de Salud, que el criterio clínico discrimine por la edad (entre otros criterios de priorización).

El criterio de priorización previsto en la Orden SLT/102/2015 (“El impacto de la enfermedad sobre la calidad de vida, incluyendo aspectos como la afectación de la vida diaria, la calidad de vida, el dolor, la dependencia y la carga para la familia”) no incorpora esta afectación sobre el desarrollo que va más allá de la “calidad de vida” o de “la vida diaria”.

Establecer la condición de menor o la afectación sobre el desarrollo como criterio de priorización no supone desconfiar del criterio clínico que pueda adoptar el personal médico correspondiente. La propia existencia de criterios de priorización, como la valoración sobre el impacto en la calidad de vida de las personas, así lo pone de manifiesto. Si se incorpora la valoración del impacto de la enfermedad sobre la calidad de vida, también debería poderse incorporar la afectación sobre el desarrollo.

El Departamento de Salud también informa que en próximas auditorías se podrían introducir algunos aspectos para evaluar la gestión de los casos pediátricos.

En cuanto a las listas de espera, conviene destacar que en el último año se ha incrementado el número de menores que están a la espera de consultas externas y pruebas diagnósticas, a pesar de que se ha reducido el número de menores que están a la espera de intervenciones quirúrgicas. En valores relativos, en cambio, aunque de forma poco significativa, la presencia de menores en las listas de espera en comparación con el resto de población se ha reducido. Este hecho puede deberse, en parte, a un empeoramiento de las listas de espera en salud para el conjunto de la población, que no habría afectado, de acuerdo con el tratamiento preferencial que merecen, a los menores, como mínimo con la misma intensidad. Con todo, en los últimos cinco años, no se ha producido una mejora estructural de las listas de espera de los menores en salud (ver la tabla 1).

Cabe añadir, además, que, de acuerdo con las quejas, hay menores que ven incumplidos los tiempos de espera máximos establecidos en la Orden SLT/102/2015, de 21 de abril. Esta orden establece un tiempo de referencia en las intervenciones quirúrgicas de 90 días (en caso de prioridad preferente), 180 días (prioridad media) o 365 días (prioridad baja); en las pruebas diagnósticas, de 30 días (prioridad preferente) o 90 días (prioridad ordinaria); en las consultas de atención especializada, de 30 días (prioridad preferente) o 90 días (prioridad ordinaria), y en las consultas programadas de atención primaria, de 48 horas. En el caso de las consultas externas y de las pruebas diagnósticas, hay procedimientos de prioridad ordinaria o preferente que superan los 90 días de tiempo de espera. Cabe señalar, al mismo tiempo, que, respecto a agosto de 2018, se ha incrementado el tiempo medio de espera en algunas consultas externas y en las intervenciones quirúrgicas (en 3 días), mientras que en las pruebas diagnósticas se produce un aumento más significativo (en 33 días), a pesar de que con un comportamiento diferenciado en función de la tipología de prueba (ver la tabla2).

Tabla 1. Evolución del número y la proporción de menores en las listas de espera (2014-2019)

	Diciembre 2014		Diciembre 2015		Diciembre 2016		Septiembre 2017		Agosto 2018	Diciembre 2018		Septiembre 2019	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	N	%	N	%
Consultas externas	-	-	57.461	11,1	65.290	11,9	51.845	12,3	51.805	42.535	9,9	57.457	11,2
Pruebas diagnósticas	3.009	2,9	2.625	2,2	3.781	2,7	2.750	2,9	3.171	2.300	2	3.844	2,6
Intervenciones quirúrgicas	12.226	7,6	12.115	7,9	13.218	8,2	14.139	8,2	14.112	11.391	6,4	13.270	7,2

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

Nota: No se dispone de Consulta externa de 2014.

Tabla 2. Tiempo medio (en días) de espera por especialidad con mayor número de pacientes espera (2014-2019)

Consulta externa	Diciembre 2014	Diciembre 2015	Junio 2016	Septiembre 2017	Agosto 2018	Diciembre 2018	Septiembre 2019
Alergia	-	132	127	154	144	88	128
Cirugía pediátrica	-	78	89	113	76	69	64
Cirugía ortopédica y traumatología	-	107	88	95	95	80	105
Neurología	-	92	95	107	101	92	112
ORL	-	69	89	91	98	91	100
Pediatría hospitalaria	-	85	89	95	102	77	93
Digestivo	-	72	78	86	92	-	77
Endocrino	-	69	60	61	57	-	64
Nefrología	-	63	81	82	53	-	48
Cardiología pediátrica	-	85	106	90	61	67	71
Rehabilitación	-	108	126	149	90	65	81
Cirugía maxilofacial	-	153	99	44	41	108	78
Dermatología	-	110	88	80	58	87	59
Oftalmología	-	99	93	81	71	88	93
TOTAL	-	-	-	-	-	-	-
Pruebas diagnósticas	Diciembre 2014	Diciembre 2015	Junio 2016	Septiembre 2017	Agosto 2018	Diciembre 2018	Septiembre 2019
Ecocardiografía	47	85	76	77	76	51	97
Ecografía abdominal	47	57	48	52	72	55	111
Ecografía ginecológica	45	55	63	55	64	54	62
Ecografía urológica	47	50	56	52	61	48	151
Colonoscopia	53	68	65	111	85	178	89
Endoscopia esofago-gástrica	51	78	63	88	69	78	115
TC	63	43	38	41	75	40	50
Mamografía	20	35	59	83	122	94	57
Polisomnograma	83	113	83	178	126	114	147

Consulta externa	Diciembre 2014	Diciembre 2015	Junio 2016	Septiembre 2017	Agosto 2018	Diciembre 2018	Septiembre 2019
Resonancia magnética	120	58	66	98	74	77	104
Ergometría	53	70	89	53	72	67	86
Electromiograma	55	58	63	67	66	49	72
Gammagrafía	81	49	45	40	42	41	31
TOTAL	74	60	59	74	73	-	106
Intervenciones quirúrgicas	Diciembre 2014	Diciembre 2015	Junio 2016	Septiembre 2017	Agosto 2018	Diciembre 2018	Septiembre 2019
Amigdalectomía y/o adenoidectomía	70	101	103	156	157	155	160
Circuncisión	76	104	124	168	166	154	160
Operaciones aparato genital masculino	231	194	161	133	162	139	156
Operaciones dientes	229	209	175	148	173	206	174
Operaciones oreja mediana	206	188	149	184	183	152	166
Reparación hernia umbilical o abdominal	296	186	170	186	170	168	173
Otras operaciones de ORL	278	206	165	165	158	163	185
Reparación hernia inguino-crural	81	101	130	161	139	141	148
Artroscopia	75	96	103	135	129	-	143
Operaciones del sistema nervioso central	117	114	127	124	90	-	121
Cirugía cardíaca	59	26	63	64	48	-	24
Operaciones tubo digestivo inferior	132	143	127	111	121	-	158
Excisión de lesión cutánea	207	192	177	174	147	155	149
Operaciones del aparato urinario	243	190	156	157	156	143	144
TOTAL	181	155	139	162	157	-	160

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

Nota: No se dispone de consulta externa de 2014. Se tienen en cuenta las consultas externas y las pruebas diagnósticas que tienen una prioridad preferente y ordinaria. La tabla recoge los procedimientos (especialidades, pruebas o intervenciones) con un mayor número de pacientes pediátricos a la espera en cada momento observado.

24. ATENCIÓN DE LOS MENORES EN LOS CENTROS DE SALUD MENTAL INFANTIL Y JUVENIL

Nivel de cumplimiento	Bajo	Medio	Alto
<p>En el marco de su actuación, el Síndic ha detectado problemas relacionados con la cobertura de los CSMIJ de la demanda social existente de atención a menores con problemas de salud mental, particularmente a raíz de la existencia de déficits relacionados con el acceso (listas de espera) y la intensidad (frecuencia de visitas) del tratamiento.</p>			
<p>En esta línea, el Síndic ha pedido al Departamento de Salud que incremente la dotación de recursos humanos, materiales y económicos en los centros de salud mental infantil y juvenil y otros recursos específicos en salud mental de la red de salud mental infantil y juvenil para favorecer el acceso y aumentar la intensidad que exigen las necesidades reales de la población infantil.</p>			
<p>Se ha destacado la importancia de aumentar la provisión de programas de prevención, de apoyo a la crianza y de parentalidad positiva, solicitándose que la labor de los centros de atención a la salud mental infantojuvenil también se adecúe a la intensidad y la cobertura que requiere la población que atiende, de forma que se garantice que se proporciona el servicio necesario a cada menor que lo necesita y se evite que se produzcan las desigualdades por razones económicas que actualmente hay en la garantía de este derecho.</p>			
<p>El sistema de salud mental infantojuvenil debe ser suficientemente fuerte y consistente para atender con garantías las diferentes necesidades e intensidades que requieren los menores, entendiendo la salud mental de forma más amplia y completa, en positivo, y no sólo como ausencia de patología psiquiátrica. Y esto debe ser desde el ámbito más preventivo y de acompañamiento hasta el nivel más intenso de asistencia médica y psicológica que pueda requerirse en cada caso.</p>			
<p>Durante el año 2017 el Departamento de Salud presentó la Estrategia 2017-2019 del Plan integral de atención a las personas con trastornos mentales y adicciones para el período 2017-2020. Las estrategias prioritarias en salud mental y adicciones para el período 2017-2020, elaboradas conjuntamente por el Plan director de salud mental y adicciones y el Servicio Catalán de la Salud (CatSalut), pretenden dar respuesta al objetivo del Plan de salud de Cataluña 2016-2020 de impulsar el despliegue de un modelo de atención comunitaria en el ámbito de la salud mental y las adicciones.</p>			
<p>En el ámbito de la atención a menores se han priorizado las siguientes actuaciones:</p>			
<ul style="list-style-type: none"> ■ Mejora del programa Salut i Escola (Salud y Escuela). ■ Implantación en el 100% del CAP de la cartera de servicios de salud mental en la atención primaria de salud con apoyo de especialistas de los CSMIJ. ■ Incrementar la capacidad asistencial de los centros de salud mental infantil y juvenil. ■ Priorizar la atención al trastorno mental grave, especialmente TEA. ■ Implantar en todo el territorio catalán el Programa de atención a la psicosis incipiente poniendo especial énfasis en el grupo de edad de 14 a 24 años. ■ Incorporar a la población adolescente y joven en el programa Plan de servicios individualizados (PSI) y en los servicios de rehabilitación comunitaria, para facilitar el acompañamiento terapéutico e impulsar la inclusión en entornos normalizados. ■ Priorizar la prevención del suicidio. Programa específico para adolescentes. 			

- Atención a la población adolescente y joven vulnerable (hijos de padres y madres con trastornos mentales y/o adicciones y maltrato y abusos sexuales infantiles, menores testigos de violencia de género)
- Reforzar la continuidad asistencial entre la etapa adolescente a joven.
- Implantar unidades funcionales CSMIJ-CAS para la atención a la población adolescente con problemas de consumo.
- Revisión y actualización de la Cartera de servicios de hospitalización infantil y juvenil y hospital de día de adolescentes.
- Ampliación a 23 unidades funcionales de atención a los TEA, cobertura de un 48% del territorio.
- Elaboración del modelo de atención al alumnado con trastorno mental grave con apoyo especializado en las aulas integrales de apoyo en centros educativos.
- Garantizar el apoyo en salud mental en todos los centros residenciales de la DGAIA
- Creación de una unidad terapéutica residencial para adolescentes con trastornos mentales graves.
- Puesta en marcha de tres unidades especializadas y una unidad de hospitalización de TEA.
- Puesta en marcha de un hospital de día madre-recién nacidos y tres programas de salud mental perinatal.
- Definir un protocolo de prevención y atención de las adicciones a las TIC en población joven.
- Proyecto de atención a la inserción laboral de los jóvenes (con el SOC) para mejorar el apoyo a la inserción en el mercado laboral.

En cuanto al tratamiento ambulatorio, la mejora de la financiación de la red de salud mental ha permitido incrementar la atención infantil y adolescente. Respecto al año 2016, los CSMIJ atienden a un número más elevado de menores y también efectúan un número más elevado de visitas, lo que conlleva que cada niño atendido tenga acceso a un tratamiento de mayor intensidad. Respecto al año 2010, el crecimiento del número de visitas es del 29,8% (ver la tabla 1). A pesar del incremento del número de visitas, cabe señalar que los últimos datos disponibles, de 2018, evidencian una disminución significativa del número de menores atendidos respecto al año 2017 (con un decremento del 5% aproximadamente)

Tabla 1. Evolución de los pacientes atendidos en servicios ambulatorios de salud mental infantil y juvenil (2010-2018)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Pacientes atendidos	54.570	54.155	57.373	58.570	60.704	64.780	63.330	66.501	63.936
Pacientes atendidos por cada 1.000 niños	40,4	39,6	41,4	42,1	43,7	46,6	45,4	46	48,8
Visitas por paciente atendido	6,5	6,5	6,6	6,4	6,3	6,3	6,5	6,3	7,2
Visitas por paciente atendido (media CSMIJ)	6,4	6,5	6,6	6,4	6,2	6,1	6,3	6,3	7,2
Número de visitas	355.285	352.843	376.981	374.414	384.876	411.226	411.681	420.161	461.218
% niños de 12 a 17 años	43,9	45,3	46,5	47,5	51,7	52,9	54,2	54,2	55

En cuanto al tratamiento hospitalario, los últimos datos disponibles son del año 2017, cuando se dieron 1.864 altas en hospitalización de agudos de menores de 18 años. La estancia media fue de 21,9 días y el porcentaje de reingresos, del 10,9%. El 24,2% de los ingresos fue por un trastorno mental grave, y el 17,5% por algún trastorno de conducta. Los ingresos en unidades de subagudos fueron 98, con una estancia media de 66 días.

En 2019 se ha mantenido estable el número de CSMIJ, 51 en total, y las plazas de hospitalización, 165, pero se han incrementado levemente las plazas de hospital de día de adolescentes, de 586 en el año 2018 a 591 en el año 2019 (ver la tabla 2).

Tabla 2. Evolución de los dispositivos y servicios (2016-2019)

Dispositivos	2016	2018	2019
Centros de salud mental infantil y juvenil	51	51	51
Plazas de hospitalización	127	165	165
Plazas de hospital de día de adolescentes	486	586	591
Plazas justicia juvenil	12	12	20

Fuente: Departamento de Salud

25. CARTA DE DERECHOS DE LA INFANCIA EN RELACIÓN CON LA SALUD Y LA ATENCIÓN SANITARIA

Nivel de cumplimiento Bajo Medio Alto

En los últimos años, el Síndic ha destacado que era necesario proporcionar a los menores, dadas sus características y su especial protección, un tratamiento específico en el ámbito de la salud, con el objetivo de hacer efectivo el derecho al mayor nivel de salud posible previsto en la Convención de las Naciones Unidas de los derechos del niño.

Con este objetivo, el Síndic ha pedido al Departamento de Salud que promueva, conjuntamente con esta institución, la elaboración de una carta de derechos de la infancia en relación con la salud y la atención sanitaria.

Conviene recordar que las cartas de derechos, a pesar de no tener necesariamente rango legal, contribuyen al reconocimiento y a la protección de los derechos de las personas y a promover su ejercicio efectivo. En el ámbito de salud, en Cataluña conviene destacar especialmente la Carta de derechos y deberes de los ciudadanos en relación con la salud y la atención sanitaria, promovida por el Departamento de Salud en el año 2001 y actualizada en el año 2015. En el ámbito de la infancia, pero a escala internacional, hay experiencias como la Carta europea de los derechos de los niños hospitalizados, de 1986.

En relación a este asunto, durante el año 2018, el Departamento de Salud se reunió con el Síndic de Greuges para acordar el procedimiento a seguir para los trabajos de elaboración de una carta específica para la infancia. Durante el año 2019, el Departamento de Salud se ha coordinado con la Secretaría de Infancia, Adolescencia y Juventud para planificar estos trabajos, pero, según la información de que dispone el Síndic, no se ha producido ningún avance significativo en esta materia.

26. SALUT BUCODENTAL Y OFTALMOLÓGICA Y FARMACIA GRATUITA

Nivel de cumplimiento

Bajo

Medio

Alto

La situación socioeconómica de las familias tiene un impacto significativo sobre la salud de los niños y niñas, no solo por efecto de las condiciones materiales de vida (alimentación, etc.), sino también por las dificultades para garantizar la atención de ciertas necesidades de salud que no están cubiertas por la Cartera de servicios de salud.

En este sentido, el Síndic ha formulado dos recomendaciones básicas:

- Incorporar la cobertura de la atención bucodental y oftalmológica integral infantil en la Cartera de servicios de salud.
- Regular el derecho a la prestación de farmacia gratuita, determinando los criterios y las condiciones para acceder y teniendo en cuenta a las familias con hijos y en condición económica precaria como colectivo de una especial vulnerabilidad.

En cuanto a la atención bucodental, la Cartera de servicios de atención primaria incluye aspectos como información y formación en materia de higiene y salud bucodental, tratamiento de procesos agudos odontológicos (procesos infecciosos y/o inflamatorios que afectan al área bucodental, traumatismos oseodentarios, heridas y lesiones en la mucosa oral, así como la patología aguda de la articulación temporomandibular), consejo bucodental, tratamiento farmacológico de la patología bucal que lo requiera, exodoncias, cirugía menor de la cavidad oral, revisión oral para la detección precoz de lesiones premalignas y, en su caso, biopsia de lesiones mucosas. Los tratamientos ortodónticos, las exodoncias y los implantes dentarios están incluidos en casos de pacientes que sufren secuelas debido a causas específicas (derivadas de patología cancerígena, enfermedad genética o traumatismo).

En cuanto a la atención oftalmológica, la Cartera de servicios de atención primaria incorpora el cribado para detectar posibles anomalías del aparato ocular (a través del Protocolo de actividades preventivas y promoción de la salud en edad pediátrica), con revisiones desde el primer mes de vida hasta los 14 años en los centros de atención primaria (CAP), que pueden conllevar la derivación del menor a un especialista. Las lentes para la corrección de los defectos de refracción se incluyen en la Cartera de servicios en caso de que sean patologías derivadas de traumatismo, enfermedad genética o cáncer, no en otros casos.

En los últimos años, el Departamento de Salud ha informado al Síndic que el CatSalut estudia la posibilidad de aumentar estas prestaciones, siguiendo los criterios de calidad, seguridad y coste-efectividad de los diferentes tratamientos. En estos momentos, la Proposición de ley para un servicio de atención pública a la salud bucodental y de creación del Programa de atención dental infantil en Cataluña está en fase de ponencia.

En cuanto a la regulación del derecho a la prestación de farmacia gratuita, el Departamento de Salud ha anunciado que el desarrollo total de la Ley 9/2017, de 27 de junio, de universalización de la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos a través del Servicio Catalán de la Salud, que está proyectada para el mes de febrero de 2020.

El proyecto de Reglamento de desarrollo de la Ley 9/2017, de 27 de junio, de universalización de la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos a través del Servicio Catalán de la Salud, superó el trámite de consulta pública en el mes de julio de 2019 y el CatSalut valoró las observaciones y las alegaciones presentadas de cara a la elaboración de la memoria que debe acompañar necesariamente la tramitación de la norma con la argumentación del posicionamiento en el caso de que se desestimen las alegaciones. Por último, la propuesta de texto articulado fue aprobado por el Consejo de Dirección de CatSalut en la sesión de 30 de septiembre de 2019.

Esta propuesta de texto articulado está previsto que se publique en el portal Participa.gencat durante el mes de noviembre de 2019 para seguir con el proceso participativo por parte de entidades y ciudadanos.

Este reglamento tiene como objetivo garantizar la efectividad en el acceso universal a la asistencia sanitaria pública y eliminar cualquier desigualdad de las personas residentes en Cataluña, así como facilitar la aplicación de la legislación vigente en materia de acceso a la asistencia sanitaria pública. En cuanto a la farmacia gratuita, se regularán también los criterios de valoración de la situación de vulnerabilidad social o sanitaria o situación de insuficiencia económica que den acceso a la exención de las aportaciones en la prestación farmacéutica a ciertos colectivos de personas, entre los que están personas que componen unidades familiares con hijos menores de edad, pero también menores tutelados por el órgano competente en materia de atención a la infancia y la adolescencia y menores en centros educativos o terapéuticos dependientes del departamento competente en materia de ejecución penal y justicia juvenil.

27. ATENCIÓN PEDIÁTRICA: INSUFICIENCIA DE PROFESIONALES DE PEDIATRÍA Y ENFERMERÍA PEDIÁTRICA

Nivel de cumplimiento

Bajo

Medio

Alto

El Síndic denuncia desde hace años la insuficiencia de profesionales de pediatría y enfermería pediátrica, lo que afecta, a criterio de esta institución, a la calidad de la atención sanitaria que reciben los menores y supone un incumplimiento de los criterios de planificación y los criterios de accesibilidad de la atención de pediatría en la atención primaria establecida en el Plan estratégico de ordenación de la atención de pediatría en la atención primaria y en el mapa sanitario, sociosanitario y de salud pública en Cataluña.

En este sentido, ha trasladado al Departamento de Salud las siguientes recomendaciones:

- Hacer una apuesta clara y contundente por implementar el modelo asistencial configurado en el Plan de ordenación de la atención de pediatría en la atención primaria en Cataluña, configurado en torno a las siguientes premisas:

a) todo niño, niña y adolescente (0-14 años) tiene un pediatra asignado; b) hay un único modelo asistencial territorial; c) la atención primaria pediátrica es próxima al punto donde se genera la demanda; d) se incrementa la información y apoyo a los padres y a los menores de 0 a 14 años para potenciar el autocuidado y las decisiones compartidas; e) se potencia la atención primaria resolutoria y coordinada con otros recursos del sistema; f) se dota de mayor protagonismo a la actividad del personal enfermero con formación pediátrica, pero sin romper el equipo pediátrico y g) se mejoran de las condiciones laborales y formativas de los profesionales.

- Mejorar la dotación de recursos humanos y económicos en relación con la asistencia primaria, como pilar básico de la sanidad pública, ajustando las cargas asistenciales y favoreciendo el desarrollo competencial de los diferentes roles profesionales; con la mejora de las condiciones laborales de los profesionales mediante el establecimiento de medidas de conciliación familiar y laboral claras y el aumento de la retribución; potenciando e incentivando especialmente la figura de la enfermería pediátrica de atención primaria; impulsando la formación, la docencia y la investigación en la atención primaria.

- Coordinar la atención pediátrica de atención primaria y potenciar la relación con las familias y los diferentes niveles asistenciales.

- Tomar medidas para reducir las desigualdades territoriales en relación con la equidad y potenciar la homogeneidad de la cartera de servicios.

-
- En cuanto a la formación de los profesionales sanitarios especialista en pediatría, aumentar la oferta de plazas en formación especializada de pediatría en la atención primaria para personal pediátrico, médico y enfermero, en Cataluña.

Ante la necesidad existente de profesionales de pediatría en atención primaria, la Estrategia nacional de atención primaria y salud comunitaria (ENAPISC) apuesta por la constitución de equipos territoriales de pediatría para que pueda darse cobertura para la atención pediátrica en todo los CAP de Cataluña, garantizando atención interdisciplinaria, integral y en estrecha interrelación y trabajo en equipo con el resto de profesionales de atención primaria para la atención familiar.

En cuanto a la convocatoria de plazas de médicos residentes interinos formados en pediatría, a principios de junio de 2019 el Departamento de Salud aprobó la oferta de formación sanitaria especializada para la convocatoria 2019-2020, correspondiente a los graduados de medicina que harán el examen MIR a principios del año 2020. La oferta aprobada incluye, según se informa, el mayor número de plazas para médicos internos residentes (MIR) en la historia de los registros del Departamento (1.135 plazas) entre las que se incluyen 74 plazas para futuros especialistas en pediatría y áreas específicas. Esto supone un crecimiento de más de 10 plazas respecto de la oferta 2018-2019.

Paralelamente, el Departamento de Salud está preparando una serie de medidas para aumentar la presencia del entorno de la atención primaria y salud comunitaria en el itinerario formativo de la MIR de pediatría a partir del curso 2020-2021. Estas medidas se están diseñando en el seno de la Red de Comisiones de Docencia, que cuenta con la participación de las cabezas de estudio de las unidades docentes de Cataluña.

El Departamento busca garantizar que la atención pediátrica a la atención primaria sea resolutive y eficiente, a cuyo efecto los equipos territoriales de pediatría deberían disponer de autonomía de gestión y de organización para garantizar la máxima resolución en proximidad, la coordinación y trabajo en equipo con el resto de servicios de atención primaria y de los hospitales, así como establecer vínculos con los servicios no sanitarios y comunitarios. Además, el modelo propuesto por el ENAPISC promueve que estos equipos territoriales de pediatría sean multidisciplinarios y que trabajen de forma coordinada y de acuerdo con principio de subsidiariedad entre pediatría y enfermería de diferentes EAP.

Así mismo, el Departamento de Salud ha emprendido el Foro de Diálogo Profesional, que presentó sus conclusiones el 4 de noviembre de 2019 y en cuyo marco se han creado quince grupos de trabajo para abordar los retos en referencia a las políticas de planificación y de ordenación de las profesiones sanitarias. En estos grupos de trabajo han participado la Sociedad Catalana de Pediatría y la Asociación Catalana de Enfermería Pediátrica y en las conclusiones se han abordado aspectos concretos de los roles profesionales de los especialistas en pediatría en el ámbito de la atención primaria, las dotaciones necesarias de estos especialistas de acuerdo con la cartera de servicios y los roles profesionales y la adecuación de la oferta formativa y de la capacidad docente acreditada para hacer frente a las necesidades de salud. Las conclusiones presentadas por el Foro de Diálogo Profesional constituyen una hoja de ruta en políticas profesionales para los próximos cuatro años.

Otras recomendaciones sobre el derecho a la salud

RECOMENDACIONES	RESPONSABLE	NIVEL DE CUMPLIMIENTO (EVOLUCIÓN)		
<ul style="list-style-type: none"> ■ Garantizar dentro del sistema nacional de salud el tratamiento psicoterapéutico indicado como principal tratamiento de menores diagnosticados de TDAH, con la amplitud y la intensidad necesaria para cada paciente, de forma que el tratamiento farmacológico nunca supla la carencia en la intensidad del tratamiento. 	Salud	Bajo	Medio	Alto
<ul style="list-style-type: none"> ■ Garantizar facilidades a los acompañantes en los servicios hospitalarios que forman parte de la red sanitaria asistencial de Cataluña para que, en caso de ingreso hospitalario o en caso de intervenciones sin ingreso, los menores, y especialmente los recién nacidos, puedan estar acompañados de sus padres y cuidadores durante las 24 horas del día en condiciones adecuadas (de comodidad suficiente que permitan la pernoctación y el descanso, por ejemplo). 	Salud	Bajo	Medio	Alto
<ul style="list-style-type: none"> ■ Desarrollar estrategias para prevenir adicciones, nuevas formas de acoso y delincuencia en la red u otros usos inadecuados de las TIC entre los menores. 	Trabajo, Asuntos Sociales y Familias / Salud / Educación / otros	Bajo	Medio	Alto

c) Derecho a un nivel de vida adecuado

28. RENTA DE SUFICIENCIA ECONÓMICA GARANTIZADA PARA LA INFANCIA

Nivel de cumplimiento	Bajo	Medio	Alto
-----------------------	------	-------	------

En los últimos años, el Síndic ha destacado que la mejora de la coyuntura macroeconómica no ha conllevado, como mínimo por ahora, una mejora de los indicadores de riesgo de pobreza en Cataluña. La pobreza infantil continúa siendo un fenómeno de carácter estructural que afecta al año 2018 cerca del 25% de los menores, a pesar del ligero descenso en relación con el año anterior, mientras que la privación material severa, cerca del 9% de los menores, con un ligero incremento (ver la tabla 1).

La existencia de la pobreza infantil como fenómeno estructural se produce en un contexto de baja inversión pública comparada en políticas de transferencia económica focalizadas en la infancia.

Tabla 1. Evolución del riesgo de pobreza infantil en Cataluña (2009-2018)

Tasa de población en riesgo de pobreza o exclusión social (tasa AROPE)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Población infantil (menos de 16 años)	-	-	-	-	29,3	31,8	30,2	25,1	30,3	30,3
Población total	22,7	24,7	25,2	26,3	24,5	26	23,5	22,5	23,8	24,7
Tasa de riesgo de pobreza	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Población infantil (menos de 16 años)	30,7	27,3	26,9	28,8	27,3	28,8	27,9	24	28,5	24,6
Población total	19,9	19,2	19,5	20,5	19,8	20,9	19	19,2	20	21,3
Privación material severa	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Población infantil (menos de 16 años)	-	-	-	-	8,2	8,7	11,1	6	6,8	8,9
Población total	3,1	5,1	7,2	7,4	6,1	6,3	6,7	5,5	5	6,5

Fuente: Idescat, a partir de datos de la Encuesta de condiciones de vida del INE

Nota: Los datos corresponden a base 2013.

Ante este hecho, el Síndic ha recomendado que se establezcan prestaciones regulares y eficaces dirigidas a la infancia y adolescencia (ver el epígrafe siguiente), o también que el derecho a un nivel de vida adecuado de la población infantil sea un derecho subjetivo exigible ante las administraciones y en sede judicial. Igualmente, el Síndic ha insistido al Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias en la necesidad de establecer normativamente los mínimos considerados esenciales para garantizar el derecho del menor a un nivel de vida adecuado, que se determine la renta de suficiencia económica de que tiene que disponer una familia para garantizar el acceso de cualquier menor a estos mínimos establecidos y que se cree una prestación específica condicionada a la renta para garantizar que las familias con menores que no disponen de los ingresos necesarios puedan satisfacer los mínimos establecidos.

A estas alturas, el Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias no ha establecido prestaciones autónomas que reconozcan como derecho subjetivo a los menores ni han regulado los mínimos que se considera necesario garantizar para asegurarles un nivel de vida adecuado.

Con todo, el Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias pone en valor la importancia de la renta garantizada de ciudadanía (RGC), cuya implantación se inició en septiembre de 2017. Así, considera que el conjunto de actuaciones previstas en la RGC forman un cuerpo discriminador positivo para las familias con menores a cargo, y que el carácter integral de la prestación también da respuesta a la pobreza infantil que se deriva de la existencia de familias con menores en situación de pobreza extrema.

Sin embargo, el Síndic recuerda que, a pesar de contribuir a combatir las situaciones de pobreza infantil, porque protege a las familias con menos ingresos y en situación de vulnerabilidad, la RGC no otorga a los menores el derecho subjetivo ni discrimina suficientemente a las familias con menores a cargo, más allá del tratamiento específico a algunas situaciones particulares, como la compatibilización con algunas ayudas sociales (becas de transporte y comedor escolar) o la percepción de la prestación para familias monoparentales con contratos a tiempo parcial que tengan una renta inferior al IRSC.

Así mismo, el Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias ha informado que ya tiene preparado el proyecto de decreto de desarrollo de la Ley 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía.

El Síndic ha pedido al Departamento que en esta regulación incorpore un tratamiento específico para las familias con menores a cargo, y que el importe otorgado no solo se pondere en función del número de miembros de la unidad familiar, sino también por el número de menores a cargo, sin saber si esta petición ha sido aceptada e incorporada.

En el año 2019, la renta garantizada de ciudadanía ha entrado en la tercera fase de implementación, lo que supone dos grandes cambios: se incrementa la cuantía de la prestación, que pasa del 91% del indicador de renta de suficiencia (IRSC) al 97%, y también sube el umbral de ingresos que no se puede superar para recibir la prestación, de forma que es previsible que con esta subida se amplíe el número de personas beneficiarias. Hay que tener en cuenta que el primer motivo de incumplimiento de requisitos, en un 40% de los casos, es justamente superar los ingresos establecidos en la Ley.

Según explica el Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias, la plena implementación de la RGC se producirá el día 1 de abril de 2020, cuando se produzca la equiparación definitiva del umbral de acceso y del importe de la prestación al 100% del IRSC.

Cabe señalar, también, que durante el año 2019, hasta el mes de octubre, ha aumentado el número de menores beneficiarios en un 12,4% respecto del año 2018, hasta los 28.830 en total (ver la tabla 2). Durante los tres primeros trimestres del año 2019, se ha invertido cerca de un 12,7% más que en el mismo período del año anterior, cerca de 25 millones de euros adicionales.

A su vez, el Ayuntamiento de Barcelona mantiene el Fondo extraordinario para ayudas puntuales de urgencia social para familias de Barcelona con menores de 16 años, que otorga una prestación por menor a cargo de 100 euros mensuales por cada uno, para un período de un año (renovable, si se mantienen las condiciones), que se pagan a través de una tarjeta monedero no nominativa utilizable para gastos en alimentación, material escolar, higiene y ropa, y que puede utilizarse en los comercios, incluidas las grandes superficies.

Tabla 2. Evolución del número de beneficiarios de la renta garantizada de ciudadanía (2017-2019)

	2017	2018	2019
Destinatarios activos (mes octubre)	67.920	68.163	75.298
Beneficiarios menores activos (mes octubre)	23.979	25.643	28.830
Importe	74,2 M € (sept-diciembre)	240,5 M€ (enero-diciembre)	222,1 M€ (enero-octubre)

Fuente: Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias

29. SISTEMA INTEGRADO DE PRESTACIONES ECONÓMICAS PARA COMBATIR LA POBREZA INFANTIL

Nivel de cumplimiento

Bajo

Medio

Alto

El Síndic ha constatado la existencia de diferentes déficits relacionados con la cobertura, la intensidad, la gestión o el impacto, entre otros aspectos, de las diferentes prestaciones económicas existentes que inciden sobre la pobreza infantil.

En concreto, algunos de estos déficits son:

- Déficit de prestaciones económicas de derecho subjetivo a partir de un determinado umbral de renta.
- Falta de extensividad de las prestaciones económicas en el conjunto del ciclo vital de un menor.
- Falta de cobertura de las prestaciones económicas a la proporción de menores que se encuentran en situación de riesgo de pobreza.
- Déficit en la aplicación de criterios de prioridad y de elegibilidad que promuevan el acceso a las prestaciones los colectivos de menores más vulnerables (adolescentes, familias numerosas y monoparentales, etc.).
- Déficit en la aplicación de criterios de progresividad, tanto del umbral de renta que da derecho a la prestación como de la intensidad de la prestación otorgada.
- Falta de adecuación del importe correspondiente a las ayudas complementarias a las necesidades infantiles.
- Falta de procedimientos flexibles de acceso a las prestaciones.
- Falta de adecuación de la intensidad de la ayuda a las condiciones de vida presentes.
- Falta de ajuste al pasado inmediato del período de tiempo que se tiene en cuenta a la hora de valorar los ingresos familiares necesarios para el otorgamiento de ayudas condicionadas a renta.
- Período excesivo de tiempo previsto para la resolución y para el cobro de las prestaciones.
- Falta de consideración de la pobreza infantil como situación de riesgo suficiente en las transferencias, con requerimientos de la concurrencia de circunstancias añadidas, además de la escasez de ingresos económicos.

El Síndic también ha pedido a los poderes públicos que articulen un sistema integrado de prestaciones económicas para combatir la pobreza infantil con el fin de racionalizar y simplificar la tramitación para las personas beneficiarias y la gestión para las administraciones; situar las necesidades del menor en un lugar central, como sujeto con derecho a percibir prestación, y no solo el conjunto de la unidad familiar; focalizar e intensificar el esfuerzo que realizan las administraciones en prestaciones económicas sobre los menores que sufren situaciones de pobreza, y optimizar el impacto de estas prestaciones económicas a través de otras actuaciones de intervención social que las acompañen llevadas a cabo por los servicios sociales, educativos y sanitarios, etc.

La coordinación creciente de servicios que actúan sobre los menores en situación de vulnerabilidad social tendría que ir acompañada de sistemas integrados de intervención, también en el ámbito de las prestaciones económicas.

En relación con las prestaciones económicas, el Gobierno de la Generalitat aprobó en el mes de mayo de 2019, el Acuerdo GOV/69/2019, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Plan interdepartamental de apoyo a las familias de la Generalitat de Cataluña, para el período 2018-2021, que recoge los programas y las actuaciones de los departamentos de la Generalitat que tienen una incidencia en el ámbito familiar, dando continuidad al II Plan integral de apoyo a las familias, aprobado por el Acuerdo GOV/126/2013, de 25 de septiembre.

El Plan establece las bases para una acción de Gobierno que oriente a las políticas de familia de una forma coordinada e integral, incluyendo una perspectiva de las familias en toda su dimensión, y actualiza el marco referencial de las políticas familiares en Cataluña y lo configura como un documento de carácter estratégico con el fin de dar una nueva visión a las políticas de apoyo a las familias adecuadas a la nueva realidad.

Más allá de este hecho, durante el año 2019, no se han producido cambios significativos para el diseño de un sistema integrado de prestaciones.

En la línea de los años anteriores, la Dirección General de Familias del Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias informa que se ha publicado la convocatoria para la concesión de la ayuda económica sujeta al nivel de ingresos de la unidad familiar para familias en que haya tenido lugar un nacimiento, adopción, tutela o acogimiento. Las bases que regulan esta convocatoria son las mismas que las de la convocatoria anterior y están establecidas por la Orden TSF/251/2016, de 19 de septiembre.

Al mismo tiempo, la Dirección General de Familias ha presentado una propuesta de modificación de la Ley 18/2003, de 4 de julio, en referencia a las prestaciones económicas por nacimiento, adopción, tutela o acogimiento, en el anteproyecto de Ley de medidas fiscales y financieras para el año 2020, para que las ayudas pasen a ser una prestación de derecho subjetivo sujeta al nivel de ingresos de la unidad familiar.

Por otra parte, la Dirección General de Protección Social se está priorizando el pago y la reducción del período suspensivo de dieciocho meses de la prestación por velador no profesional a los menores que han acreditado una situación de vulnerabilidad aportando un informe social elaborado por los servicios sociales básicos o la trabajadora social de referencia.

30. SERVICIOS Y PROGRAMAS DE ACOMPAÑAMIENTO SOCIOEDUCATIVO A LO LARGO DE TODO EL CICLO VITAL DEL MENOR PARA PREVENIR SITUACIONES DE RIESGO

Nivel de cumplimiento

Bajo

Medio

Alto

Desde hacía años, el Síndic destacaba los déficits de provisión de servicios y programas de acompañamiento socioeducativo a la infancia y adolescencia, como elementos de prevención esencial para evitar o atender situaciones de desprotección y riesgo, bien porque los servicios existentes (centros abiertos) no cubrían todo el ciclo vital del menor, bien porque la oferta de plazas era insuficiente para cubrir las necesidades existentes, bien porque había municipios sin oferta.

En este sentido, el Síndic pidió al Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias que diseñara y desplegara un modelo de intervención socioeducativa para incrementar la provisión de servicios y programas en las diferentes etapas y momentos del ciclo vital del niño, a fin de dar cobertura a las necesidades sociales y territoriales de acompañamiento socioeducativo.

Esta carencia se abordó específicamente a partir del año 2016, cuando se desarrolló el nuevo modelo de servicios de intervención socioeducativa no residencial para menores en situación de riesgo y sus familias por parte del Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias, que va más allá del servicio de centro abierto establecido en la Cartera de servicios sociales vigente, aprobada por el Decreto 142/2010, de 11 de octubre, por el que se aprueba la Cartera de servicios sociales 2010-2011, y que incorpora cambios sustanciales como la prestación de servicios de intervención socioeducativa en todas las franjas de edad de 0 a 18 años, la atención de menores en los diferentes niveles de situación de riesgo, la prestación del servicio en todo el territorio, el fortalecimiento de la intervención de carácter más preventivo y la provisión de recursos y servicios para la familia, desde el medio.

El desarrollo de este modelo prevé la creación de la siguiente tipología de servicios: servicio de apoyo a las familias con niños de 0-3 años en situación de riesgo, servicio de atención diurna (actual servicio de centro abierto), servicio de intervención con familias con niños y adolescentes en situación de riesgo, servicio de acompañamiento por adolescentes en situación de riesgo y servicio de atención socioeducativa itinerante. Hay la previsión que el año 2020 todos los entes locales disponen de este servicio implementado.

Durante el año 2019, se ha implementado el despliegue de los servicios de intervención socioeducativa en las áreas básicas de servicios sociales de los Servicios Territoriales de Girona que quedaban pendientes de 2018. Actualmente, los servicios de intervención socioeducativa están desplegados en los Servicios Territoriales de Terres de l'Ebre, Tarragona, Lleida y Girona.

La incorporación de las áreas básicas correspondientes a los servicios territoriales de Barcelona (comarcas, ciudad y metropolitana) está prevista para el contrato programa 2020-2023.

En cuanto a los centros abiertos, este despliegue ha contribuido durante el año 2019 al mantenimiento de la tendencia de crecimiento del número de plazas disponibles, más allá de las 10.000, y del número de centros, 288 (ver la tabla 1). Este progresivo crecimiento de plazas, así como también el despliegue del servicio itinerante, permitirá mejorar la cobertura social y territorial del servicio.

Tabla 1. Centros abiertos en Cataluña (2005-2019)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Subvención dirigida a los centros abiertos del Departamento	3,2 M €	4,6 M €	5,8 M €	5,8 M €	5,8 M €	6,2 M €	6,5 M €	6,5 M €	6,5 M €	7,3 M €	8,0 M €	9,5 M €	10,1 M €	10,5 M €	
Plazas de centros abiertos	5.392	5.438	5.714	6.236	6.301	6.698	7.591	7.533	7.876	8.562	8.979	9.301	9.616	10.225	10.412
Número de centros	-	-	-	-	-	196	199	219	221	238	243	264	270	285	288

Fuente: Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias

Nota: el presupuesto dirigido a los centros abiertos del Departamento incluye subvenciones y contrato programa. Los datos de plazas de centros abiertos incluyen los servicios de intervención socioeducativa, tanto en el aspecto presupuestario como de plazas y centros.

Por otra parte, tal y como ya se indicó en el informe de seguimiento del año 2018, aún no se ha modificado la cartera de servicios vigente hasta ahora, para incorporar las diferentes modalidades de servicios de intervención socioeducativa no residencial para menores. Será necesario evaluar, al mismo tiempo, la idoneidad de diferentes aspectos relacionados con el diseño del modelo de servicio de intervención socioeducativa (el circuito de acceso y el papel que tienen que tener los servicios sociales municipales, la coordinación entre los profesionales del servicio y de los equipos básicos de atención social primaria en cuanto a la intervención, la temporalidad de la intervención, la diferenciación de los usos en función de diferentes niveles de intervención, etc.).

31. PROGRAMAS DE APOYO Y RECURSOS ESPECÍFICOS PARA ATENDER A ADOLESCENTES CON CONDUCTAS DE ALTO RIESGO

Nivel de cumplimiento

Bajo

Medio

Alto

El Síndic ha puesto de manifiesto carencias relacionadas con la provisión de programas de prevención y de acompañamiento psicológico y socioeducativo específicos para adolescentes con conductas de alto riesgo y sus familias, dado que los servicios más normalizados ya existentes (centros escolares, servicios de ocio, centros de jóvenes, puntos de dinamización juvenil u otros), de carácter general, no siempre son adecuados para atender las necesidades específicas de estos adolescentes, ni consiguen vincularlos a su intervención socioeducativa, y los progenitores no siempre tienen la capacidad suficiente para prevenir y contener los conductas de alto riesgo y de ejercer sus funciones parentales de forma adecuada.

Ante este hecho, el Síndic ha pedido al Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias que promueva la provisión de servicios y programas terapéuticos específicos para atender las necesidades de los adolescentes con conductas que les sitúan en situación de riesgo y las de sus familias, que no siempre son atendidas de forma adecuada a través de la red de salud mental infantil y juvenil, que presenta déficits de intensidad y de cobertura del tratamiento.

El acompañamiento a las familias en su responsabilidad primera de atender las necesidades integrales de los menores es una obligación de la Administración, especialmente en situaciones más complejas, la cual les debe proveer de los recursos adecuados para evitar que se generen situaciones de desprotección y desamparo evitable con estos apoyos.

En relación con este asunto, por un lado, en el mes de noviembre de 2018 se creó el Programa de abordaje integral sobre los casos de salud mental de elevada complejidad, dependiente del Departamento de Salud. El objetivo es conseguir una actuación más eficaz en prevención, asistencia, bienestar, rehabilitación e integración de las personas con este tipo de trastorno. El Programa, de una duración máxima de tres años, aborda aspectos como la sensibilización sobre los casos complejos, los protocolos y circuitos de actuación, la creación de grupos de trabajo, y la implicación y coordinación de la intervención de las diferentes administraciones en cuanto a los casos complejos.

Por otra parte, el Departamento de Trabajo, Asuntos sociales y Familias ha dado continuidad al funcionamiento de los servicios de orientación y atención a las familias (SOAF), que ofrecen un apoyo integral a las familias para la mejora de su bienestar emocional y que orienta a las familias en la crianza, así como con la progresiva implantación prevista de los servicios de intervención socioeducativa (SEIS), que incorpora un servicio de acompañamiento socioeducativo para adolescentes en situación de riesgo, con la finalidad de que estos adolescentes puedan alcanzar progresivamente una capacidad para gestionar sus responsabilidades personales y sociales, y también un servicio de intervención con familias con menores en situación riesgo, con el fin de capacitarles en el afrontamiento y la remisión de la situación de riesgo que incide o puede incidir en el desarrollo de su hijo o hija.

Por último, durante el año 2019 el Equipo de Atención a Menores Inimputables (EMI-14) ha continuado con sus actuaciones del programa “Educando en la responsabilidad”, que da respuesta a situaciones en que hay menores de 14 años implicados como autores en la denuncia de un hecho tipificado por el Código penal como delito. Es un programa de valoración y de intervención educativa y/o terapéutica sobre estos menores y sus familias, y ofrece una actuación adecuada a su situación desde el ámbito de la prevención.

En el ámbito administrativo, desde el inicio de 2019, los expedientes abiertos con motivo de una conducta infractora por parte de un menor de 14 años son expedientes de riesgo considerando la denuncia interpuesta hacia un menor inimputable como un indicador de riesgo de una posible situación de desprotección.

Técnicamente, si bien durante 2017-2018 se ha trabajado en el diseño de un nuevo itinerario educativo-terapéutico, durante el año 2019 se ha iniciado la implementación con el objetivo de ajustar la práctica profesional al modelo teórico escogido (modelo de vinculación emocional validante) para poder dar una respuesta de mayor calidad y especializada a las situaciones familiares y personales atendidas. Todo esto no afecta cuantitativamente en los casos atendidos, pero sí se considera un cambio y una mejora cuantitativa que repercute también en el aprovechamiento de los recursos existentes y permite que la atención sea más eficiente.

Los últimos datos disponibles, correspondientes a 2017, hacen referencia a la existencia de 1.137 denuncias de menores de 14 años, de las cuales en menos de la mitad se ha considerado necesaria la intervención desde el Equipo de Atención a Menores Inimputables, atendiendo a los criterios del programa.

32. FUNCIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS DE COMEDOR EN LOS INSTITUTOS CON JORNADA COMPACTADA

Nivel de cumplimiento

Bajo

Medio

Alto

El Síndic ha destacado que la incorporación de la jornada compactada en la mayoría de institutos ha provocado la progresiva supresión del servicio de comedor escolar en estos centros de secundaria, de forma que el alumnado en una situación socialmente desfavorecida tiene impedimentos objetivos a la hora de acceder al servicio y, consiguientemente, también a las ayudas de comedor.

Ante esta realidad, el Síndic ha pedido al Departamento de Educación, con carácter general, que promueva el funcionamiento del servicio de comedor escolar en los institutos de secundaria, tengan o no jornada compactada, y la provisión de becas al alumnado socialmente desfavorecido, a pesar de que por la tarde no haya clases, o alternativamente, estudie centro por centro medidas compensatorias que garanticen la accesibilidad y la normalización del uso del comedor al alumnado de secundaria que lo requiera.

Hasta la actualidad, los datos de que dispone esta institución facilitada por el Departamento de Educación constatan que:

- De los 563 institutos, 488 tienen jornada compactada (86,7%), de los cuales solo 48 tienen servicio de comedor escolar (9,8%) y 130 más tienen servicio de cantina (26,6%). Esto significa que 310 institutos (63,5% de los cuales tienen jornada compactada, 55,1% del total) no tienen ni servicio de comedor ni cantina.
- Hay 4.604 alumnos de ESO beneficiaria de ayuda de comedor, 2.650 de ellos escolarizados en institutos con jornada compactada. Mientras el 86,7% de los institutos hace jornada compactada, tan sólo el 57,6% del alumnado becado está escolarizado en institutos con jornada compactada.
- De los 105 institutos de alta complejidad, 93 (88,6%) tienen jornada compactada. De estos, 11 tienen comedor escolar y 40, cantina. Hay 46 centros de alta complejidad con jornada compactada sin comedor escolar ni cantina abierta. De los centros de alta complejidad que no tienen ni comedor escolar ni cantina abierta, sólo 13 tienen alumnos perceptores de ayuda de comedor escolar (249 alumnos). Por tanto, hay 33 centros de alta complejidad sin servicio de comedor ni cantina con ningún alumno que reciba ayuda de comedor escolar.

- A pesar de que un 88,6% de centros de alta complejidad tienen jornada compactada, solo el 63,2% del alumnado de secundaria obligatoria escolarizado en institutos de alta complejidad con jornada compactada es beneficiario de beca de comedor escolar (549 de 868).

Estos datos evidencian que el alumnado escolarizado en centros con jornada compactada no puede acceder, con carácter generalizado, ni a servicios de comedor escolar o cantinas, ni tampoco a becas de comedor en el caso de alumnado socialmente desfavorecido. Lo mismo sucede con los centros de alta complejidad, mayoritariamente con jornada compactada y muchos sin comedor escolar ni cantina.

El alumnado socialmente desfavorecido escolarizado en centros con jornada compactada tiene más dificultades de acceder a servicios de comedor y a becas de comedor que el alumnado socialmente favorecido escolarizado en centros sin jornada compactada. Desde la perspectiva de la atención del alumnado con dificultades en la alimentación, que es una función social que realizan los servicios de comedor escolar, esta circunstancia representa una anomalía.

En relación a este asunto, el Departamento de Educación expone que existe colaboración entre los centros educativos y los servicios sociales para la detección y el seguimiento de casos de alumnos con dificultades en la alimentación, que las necesidades sociales básicas son atendidas por los servicios sociales, y que la finalidad principal de los comedores escolares es facilitar la permanencia del alumnado en el centro educativo a lo largo de la jornada escolar (circunstancia que no se da en el caso de los institutos con jornada compactada).

El Síndic no tiene constancia de que en el año 2019 se hayan producido cambios en relación con este posicionamiento del Departamento de Educación.

En todo caso, el Departamento de Educación expone que, durante el curso 2019/2020, y en consonancia con el debate sobre la reforma horaria que se está llevando a cabo en la actualidad, se prevé impulsar la realización de un plan piloto de comedores escolares en educación secundaria obligatoria, para una distribución de los horarios más racional y una jornada escolar más saludable. Este plan podría derivar en cambios en la provisión del servicio de comedor escolar en los centros.

Por otra parte, el Departamento ha establecido en el Documento para la organización y la gestión de los centros – Organización del tiempo escolar correspondiente al curso 2019/20, que los institutos escuela deben ofrecer el servicio de comedor al alumnado de todos los niveles educativos que tengan autorizados.

33. ASIGNACIÓN DE VIVIENDAS DE EMERGENCIA SOCIAL EN CASO DE FAMILIAS CON MENORES A CARGO: ELIMINACIÓN DEL TIEMPO DE ESPERA Y ADECUACIÓN DEL RECURSO

Nivel de cumplimiento

Bajo

Medio

Alto

En los últimos años, el Síndic ha constatado también que la asignación de la vivienda de emergencia suele dilatarse en el tiempo, a pesar de la resolución favorable de la Mesa de valoración de situaciones de emergencias económicas y sociales de Cataluña, como consecuencia de la disponibilidad insuficiente de viviendas protegidas. Este déficit provoca que familias desahuciadas con menores a cargo se tengan que alojar en recursos como pensiones, centros de acogida municipales u otros recursos residenciales de estancia limitada, en condiciones inadecuadas para los menores, hasta que les asignan la vivienda. La inadecuación de estos recursos se explica por la situación de provisionalidad, que puede prolongar el padecimiento emocional, así como por las condiciones materiales (habitaciones, generalmente pequeñas y sin servicios básicos, o en habitaciones colectivas, donde están otras personas socialmente vulnerables sin hogar y sin vínculos con la familia), que pueden suponer una experiencia de victimización secundaria.

Ante esta situación, el Síndic ha pedido a las administraciones locales y a la Agencia de la Vivienda de Cataluña las siguientes actuaciones:

- Eliminar el tiempo de espera en la asignación de las viviendas de emergencia social en caso de familias con menores a cargo, lo que supone incrementar el parque de viviendas de emergencia social.
- Garantizar recursos residenciales normalizadores a las familias con menores a cargo y evitar que sean atendidas en pensiones, centros de acogida municipales u otros recursos residenciales de estancia limitada, especialmente cuando esta estancia no es corta en el tiempo.

En relación con este asunto, la Agencia de la Vivienda de Cataluña ha informado al Síndic que durante el año 2019 no se han producido cambios significativos en el procedimiento de adjudicación de las viviendas de emergencia social que hayan conducido a una eliminación del tiempo de espera en la asignación de viviendas de emergencia social en caso de familias con menores a cargo, objetivo de aplicación compleja, dados los procedimientos de comprobación de la situación de las personas afectadas y de búsqueda y asignación de vivienda adecuada, que se vehiculan a través de la Agencia de la Vivienda de Cataluña y de los ayuntamientos con mesa de emergencias propia.

En el año 2019 se ha aprobado la Resolución TES/987/2019, de 15 de abril, por la que se publica el Reglamento de la Mesa de valoración de situaciones de emergencias económicas y sociales de Cataluña, en el que se mantienen las especiales protecciones al colectivo infantil previstas en el anterior reglamento. En consecuencia, los tiempos de espera se ven reducido respecto de otros casos cuando se trata de familias con menores a cargo, dado que el nuevo Reglamento prevé que haya una especial atención y priorización en las situaciones que afecten a menores.

También incorpora diferentes novedades relativas al tratamiento específico de los casos con niños como por ejemplo: la incorporación a la Mesa de la DGAIA para valorar los casos donde haya menores, y la Subdirección General de Familias para los casos de violencia machista; la estrecha colaboración entre los entes locales y la Agencia de la Vivienda de Cataluña para priorizar los casos más urgentes, y coordinar las emergencias, y la mejora de la intervención de los servicios sociales en este procedimiento como administración clave (importancia del informe social y del plan de trabajo, etc.), entre otros.

En cuanto a la adecuación del recurso, durante 2019 no ha habido cambios significativos en la asignación de recursos residenciales de emergencia social adecuados para familias con menores. La Administración ha informado que de las 438 adjudicaciones de las mesas de emergencia registrada con contrato firmado hasta el mes de octubre, más del 60% han beneficiado a familias con menores a cargo, hecho que pone de manifiesto que se cumple con el mandato de priorización de la atención a este colectivo de población.

Además de la Mesa de emergencias, la Agencia de la Vivienda de Cataluña también dispone de otras medidas para trabajar en situaciones de exclusión social y residencial de urgencia, como Ofideute (asesoramiento y mediación deudor grande tenedor) y las prestaciones económicas especiales urgencia (PEEU). Los últimos datos disponibles indican que en el año 2017 Ofideute alcanzó acuerdos pactados en un total de 731 casos, concediéndose un total de 2.546 prestaciones urgentes.

En este sentido, durante el año 2019 se ha aprobado la Resolución TES/1969/2019, de 12 de julio, por la que se establecen las condiciones de acceso a las prestaciones económicas de especial urgencia, para afrontar situaciones de emergencia en el ámbito de la vivienda, y el procedimiento para concederlas. Este nuevo reglamento también incorpora algunas novedades como: la incorporación del supuesto de mujeres que se encuentran en situación de violencia machista acreditada por los medios de prueba previstos en el artículo 33 de la Ley 5/2008 para la prestación complementaria para dar continuidad al pago del alquiler y para la prestación para

atender situaciones de pérdida de la vivienda, que puede incluir una prestación complementaria para gastos de fianza y de acceso a la vivienda en régimen de alquiler; la posibilidad de renovar anualmente estas prestaciones hasta un máximo de veinticuatro meses más; la incorporación del supuesto de caso de la Mesa de valoración de situaciones de emergencias y económicas y sociales de Cataluña y de las mesas de emergencias propias con resolución favorable y en trámite de realojamiento, y también del supuesto de procesos de desahucio por expiración del plazo legal o contractual para la prestación para atender situaciones de pérdida de la vivienda; el aumento del importe máximo de esta última prestación, entre otros.

A pesar de estas medidas, cabe señalar que la poca disponibilidad de parque público limita las posibilidades de que la Agencia de la Vivienda de Cataluña dé cobertura a las necesidades de atención de numerosas familias que se encuentran en situación de exclusión residencial real o inminente.

Tabla 1. Evolución de la adjudicación de las viviendas de emergencia social y otros indicadores (2010-2019)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (sept)
Viviendas adjudicadas mesas	278	360	579	570	745	1.182	894	438
Viviendas de inclusión social	1.019	1.130	1.453	1.643	1.815	2.038	2.240	2.240
Viviendas gestionadas por AVC destinados a políticas sociales	23.785	23.499	23.307	25.546	26.115	26.840	26.670	28.712
Parque privado captado y gestionado por AVC	9.498	9.371	9.218	9.200	9.154	9.040	8.713	8.792
Entidades financieras cedidos a AVC por convenio	-	-	-	1.860	2.233	2.545	2.930	3.560
Parque propio AVC	14.287	14.128	14.089	14.486	14.728	15.255	15.570	16.360

Fuente: Agencia de la Vivienda de Cataluña

34. REALOJAMIENTO DE LOS ASENTAMIENTOS DE FAMILIAS CON NIÑOS A CARGO

Nivel de cumplimiento

Bajo

Medio

Alto

En los últimos años, el Síndic ha desarrollado actuaciones sobre la existencia de asentamientos activos de familias con menores a cargo en diferentes municipios catalanes, también en la ciudad de Barcelona.

En el marco de estas actuaciones, el Síndic ha pedido a las administraciones afectadas que persistan en sus actuaciones para garantizar el derecho a una vivienda digna de las familias residentes en los diferentes asentamientos mencionados, así como los derechos básicos a los menores que también viven allí (educación, salud, vivienda, etc.).

En el caso de la ciudad de Barcelona, por ejemplo, hasta octubre de 2018, el Síndic constató que había una tendencia incremental en el número de asentamientos en la ciudad respecto a meses y años anteriores. En el mes de octubre de 2018, el total de asentamientos era de 89, con 524 personas ocupantes, 94 de ellas menores. La cifra disponible en junio de 2018 era de 77 asentamientos con 536 personas. La cifra disponible en septiembre de 2018 era de 83 asentamientos.

Tabla 1. Evolución del número de asentamientos y menores residentes en la ciudad de Barcelona (2017-2018)

	2017 (mayo)	2018 (octubre)
Número de asentamientos	62	89
Número de personas	419	524
Número de menores	72	94

Fuente: Ayuntamiento de Barcelona

En el marco de estas actuaciones, el Síndic ha constatado que el Ayuntamiento de Barcelona está desarrollando medidas para promover el realojamiento de familias afectadas, la intervención social continuada en los asentamientos a partir del OPAI, del servicio de SISFA rom y del SIS Medio Abierto, así como las dificultades de que numerosas familias acepten una propuesta de vivienda o un plan de trabajo que les permita otro tipo de modus vivendi.

En cuanto a los asentamientos de otros municipios, el Síndic conoció en el año 2013 la existencia de campamentos de familias gitanas con menores en cuatro municipios, Lleida, Sant Cugat del Vallès, Santa Perpètua de Mogoda y Abrera, con cincuenta cinco menores que residían en condiciones materiales y de habitabilidad mínimas para una vida digna, generalmente sin tener suministros de energía básica en los hogares, sin agua potable corriente, en entornos y en viviendas no siempre en condiciones de salubridad e higiénicas adecuadas, claramente (re) productoras de una situación de marginalidad social.

De estos asentamientos, en el año 2019 la Agencia de la Vivienda de Cataluña y el Ayuntamiento de Lleida, en colaboración con el Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias, han conseguido cerrar definitivamente el que aún permanecía abierto, concretamente el asentamiento de Cappont, después de que se haya conseguido reubicar a las familias que residían en otros lugares.

Otras recomendaciones sobre el derecho a un nivel de vida adecuado

RECOMENDACIONES	RESPONSABLE	NIVEL DE CUMPLIMIENTO (EVOLUCIÓN)		
■ Desarrollar normativamente el derecho de los niños a un nivel de vida adecuado y establecer criterios para asegurarlo.	Trabajo, Asuntos Sociales y Familias	Bajo	Medio	Alto
■ Priorizar el gasto social en políticas dirigidas a la infancia y la familia, con niveles que se equiparen a la media europea.	Administraciones públicas	Baix	Mitjà	Alt

<p>■ Modificar el requisito previsto en las bases para la concesión de la ayuda económica sujeta al nivel de ingresos de la unidad familiar, para familias en las que haya tenido lugar un nacimiento, adopción, tutela o acogimiento, que establece que una de las personas progenitoras o asimiladas solicitantes, como mínimo, sea residente legal en Cataluña, y lo haya ido durante cinco años, dos de cuales inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud.</p>	<p>Trabajo, Asuntos Sociales y Familias</p>	<p>Bajo</p>	<p>Medio</p>	<p>Alto</p>
<p>■ Planificar la provisión gratuita de plazas suficientes de centros y campamentos de verano en el conjunto de municipios de Cataluña para garantizar que todos los niños en situación de pobreza, y con posibles problemas de malnutrición infantil, puedan participar en estas actividades de ocio y tener garantizado, como mínimo, una comida periódico.</p>	<p>Trabajo Asuntos Sociales y Familias Ayuntamientos</p>	<p>Bajo</p>	<p>Medio</p>	<p>Alto</p>

IV. MEDIDAS RELACIONADAS CON LA EDUCACIÓN, EL OCIO EDUCATIVO Y LAS ACTIVIDADES CULTURALES

a) Derecho a la educación

35. MEDIDAS DE ACCESIBILIDAD A LA EDUCACIÓN INFANTIL DE PRIMER CICLO

Nivel de cumplimiento	Bajo	Medio	Alto
-----------------------	------	-------	------

En el marco de su actividad, el Síndic ha insistido en la importancia de la provisión de oferta de educación infantil de primer ciclo a la hora de garantizar la igualdad de oportunidades en materia de educación, pero también en la existencia de importantes desigualdades de acceso en este ámbito, relacionadas en parte por razones económicas y por la existencia de cuotas de acceso que representan un obstáculo para las familias socialmente menos favorecidas.

Para combatir estas desigualdades, el Síndic pidió al Departamento de Educación:

- Restituir la convocatoria anual de subvención a los ayuntamientos para la escolarización de menores de cero a tres años que se encuentren en situaciones socioeconómicas desfavorecidas que se había estado otorgando hasta el curso 2010/2011.
- Garantizar que todos los ayuntamientos dispongan de un sistema de ayudas (becas, bonificaciones y exenciones, etc.) que promueva el acceso en igualdad de oportunidades a la oferta de escuelas infantiles y guarderías públicas del alumnado de educación infantil de primer ciclo socialmente desfavorecido.
- Garantizar que la subvención para el funcionamiento de las guarderías públicas y privadas no sea lineal con un importe definido por alumno/curso, igual para todas las escuelas y municipios, sino condicionada a la realidad social del entorno donde se ubica el centro, en cumplimiento de la previsión que la financiación debe utilizarse “preferentemente para satisfacer las necesidades de escolarización de menores en entornos socioeconómicos o culturales desfavorecidos y en zonas rurales”, tal y como establece el artículo 198.2 de la LEC.

En los últimos años esta etapa educativa no ha experimentado una mejora de su financiación (ver la tabla 1). Cabe recordar que durante los años 2017 y 2018 el TSJC condenó a la Generalitat de Cataluña a compensar y cofinanciar las escuelas infantiles en el caso de varios municipios, a raíz de la reducción desde el año 2011 experimentada por la partida presupuestaria destinada a sufragar el sostenimiento de plaza pública de educación infantil de primer ciclo (aunque esta fuera de titularidad municipal), y que esta condena aún no ha sido cumplida por el Departamento de Educación.

Con todo, el Departamento de Educación ha manifestado a esta institución su intención de recuperar las aportaciones a esta etapa, circunstancia que pretende llevar a cabo cuando se aprueben nuevos presupuestos.

En cuanto a las ayudas económicas para esta etapa, el Síndic ha destacado en positivo los sistemas de tarificación social establecidos por diferentes administraciones locales.

En cuanto al acceso a esta etapa, el curso 2018/2019 la tasa de escolarización era del 38,6%, lo que significa que casi dos terceras partes de los menores de 0 a 2 años no están escolarizados (ver la tabla 2).

Tabla 1. Evolución de la financiación del Departamento de Educación de la educación infantil de primer ciclo en Cataluña (2008-2019)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Importe destinado a la subvención a las administraciones locales en concepto de sostenimiento de plaza pública de educación infantil de primer ciclo	79.732.490	85.178.670	80.841.620	67.807.480	36.788.654*	35.960.230*	34.182.714*	-	-	-	-	-
	2007 2008	2008 2009	2009 2010	2010 2011	2011 2012	2012 2013	2013 2014	2014 2015	2015 2016	2016 2017	2016 2017	2016 2017
Importe destinado a la subvención a los ayuntamientos para ayudas de escolarización de menores de 0 a 3 años que se encuentran en situaciones socioeconómicas desfavorecidas	4.300.000	5.640.000	5.900.000	5.080.000	-	-	-	-	-	-	-	-
Importe destinado a la subvención a los centros de titularidad privada de educación infantil de primer ciclo	-	8.800.000	8.800.000	9.000.000	8.800.000	7.500.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000

Fuente: Departamento de Educación

* Importe financiado mediante el convenio entre la Generalitat de Cataluña y las diputaciones.

** En los presupuestos de la Generalitat de Cataluña del año 2015 se aprobó una partida presupuestaria de 3 M € para becas de comedor para menores de 0 a 3 años.

Tabla 2. Evolución de la tasa de escolarización en la educación infantil de primer ciclo en Cataluña (2005/2006 – 2018/2019)

	2005 2006	2006 2007	2007 2008	2008 2009	2009 2010	2010 2011	2011 2012	2012 2013	2013 2014	2014 2015	2015 2016	2016 2017	2017 2018	2018 2019
Educación infantil de primer ciclo (0-2 años)	32,2	31,9	33,7	34,2	33,8	34,3	35,7	33,9	34,3	34,7	36,1	37,9	38,2	38,6
Educación infantil de primer ciclo (0-2 años) (público)	14,3	15	17,1	18,3	19,4	20,3	22	21,3	21,6	21,9	22,8	23,8	23,8	24,2
Alumnado	70.765	73.801	80.032	84.221	86.070	88.552	92.003	84.244	82.101	79.031	79.027	80.913	80.959	79.948
Alumnado (público)	31.431	34.721	40.516	45.158	49.351	52.307	56.765	53.064	51.715	50.033	49.946	50.781	50.542	50.077
Centros (público)	554	592	672	733	801	849	923	926	921	925	925	966	962	961
Escuelas infantiles (público)	554	592	672	733	801	849	923	926	921	925	922	911	900	896

Fuente: Elaboración a partir de datos del Departamento de Educación y del Padrón de habitantes el 1 de enero de todos los años.

Además de las escuelas infantiles, las familias también disponen de otros servicios que atienden a menores de tres años que funcionan de forma análoga a escuelas infantiles, sin serlo. El Síndic ha insistido en la necesidad de regular los servicios, con la flexibilidad necesaria para tener garantías de calidad en la atención educativa prestada. Estos servicios deben tener autorización de la Administración educativa, tal y como prevé la LODE, más allá de la obtención de las licencias municipales de actividades, que tienen unos requisitos orientados básicamente a aforo, medidas sanitarias e higiénicas etc., sin tener en cuenta la finalidad educativa de la actividad desarrollada.

Las últimas informaciones recibidas por el Departamento de Educación mencionan el inicio de los trabajos de revisión del Decreto 282/2006, de 4 de julio, por el que se regulan el primer ciclo de la educación infantil y los requisitos de los centros, con el objetivo de valorar, entre otros aspectos, como pueden regularse los servicios que funcionan de forma análoga a escuelas infantiles. Paralelamente, las informaciones recibidas del Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias remiten a la creación de un grupo de trabajo para valorar la regulación de los espacios de crianza familiar que atienden menores de 0-3 años de forma continuada, sin la presencia de los progenitores, así como de los centros de apoyo familiar. Por ahora, solo las ludotecas tienen su regulación específica (Decreto 94/2009, de 9 de junio, por el que se regulan las ludotecas).

36. PACTO CONTRA LA SEGREGACIÓN ESCOLAR CON EL NUEVO DECRETO DE ADMISIÓN DE ALUMNADO

Nivel de cumplimiento

Bajo

Medio

Alto

Desde finales de 2016, el Síndic ha sido trabajando con el Departamento de Educación y el resto de agentes de la comunidad educativa, con la elaboración de un pacto contra la segregación escolar que incorpore medidas que ayuden a combatir este fenómeno, desde el reconocimiento que existe margen de actuación con el actual ordenamiento jurídico para hacerlo de forma más activa, y desde la convicción de que, sin la colaboración y la corresponsabilidad de los diferentes actores que intervienen, y sin un acuerdo de todos, se hace muy difícil desarrollar políticas efectivas para promover la equidad en la escolarización del alumnado.

Por último, en marzo de 2019, el Departamento de Educación y el Síndic suscribieron el Pacto contra la segregación escolar, conjuntamente con la mayoría de municipios de más de 10.000 habitantes y de los miembros de la comunidad educativa (entidades municipalistas, patronales de los centros concertados, sindicatos, federaciones de asociaciones de familias de alumnado y entidades de referencia en el ámbito de la educación).

Este pacto prevé contiene 30 actuaciones y más de 180 medidas específicas, que se han empezado a implementar durante el año 2019, como la aprobación del Decreto 31/2019, de 5 de febrero, que anula los criterios complementarios de enfermedad digestiva crónica y exalumnos, la elaboración del documento para la organización y la gestión de los centros con el título “Transparencia y acceso a la información pública”, que limita el acceso a los datos de composición social y resultados académicos de los centros, o la creación de la comisión de estudio sobre regímenes de admisión, la subcomisión de estudio sobre segregación residencial y la comisión de estudio del coste de la plaza escolar.

En noviembre de 2019, el Síndic ha entregado al Departamento de Educación el informe *Pacto contra la segregación escolar: propuestas para un nuevo decreto y para nuevos protocolos de actuación*, con propuestas dirigidas al Departamento de Educación para el nuevo decreto de admisión de alumnado, las orientaciones relacionadas con la programación de la oferta y la gestión del proceso de admisión o del protocolo para el uso de la reserva de plazas, entre otros.

Adicionalmente, durante el año 2019, también se ha puesto en marcha la Comisión de seguimiento del Pacto, que ha mantenido dos reuniones, para hacer balance de las medidas adoptadas, conjuntamente con las entidades signatarias.

El Departamento de Educación ya ha elaborado las bases para la elaboración de un nuevo decreto de admisión de alumnado, una de las medidas previstas en el Pacto. Este nuevo decreto debería estar aprobado antes del proceso de admisión correspondiente al curso 2020/2021.

37. CARENCIAS EN LAS POLÍTICAS DE BECAS PARA ASUMIR LOS COSTES DE LA ESCOLARIZACIÓN

Nivel de cumplimiento

Bajo

Medio

Alto

Nuestro ordenamiento jurídico establecido la gratuidad de la enseñanza como garantía básica del derecho a la educación, así como el principio de no discriminación por razones económicas y el establecimiento de ayudas y becas para posibilitarlo, pero en la práctica estos principios no siempre se cumplen, bien porque hay cuotas para el acceso de determinadas actividades desarrolladas en horario lectivo o para sufragar los gastos del material escolar, bien porque hay muchas actividades y servicios escolares que están sujetos al pago de cuotas sin que haya las ayudas necesarias para evitar las desigualdades de acceso. Esto provoca que muchas familias en situación de pobreza tengan dificultades a la hora de hacerse cargo de los costes de escolarización (por libros de texto y material escolar, por acceso al servicio de comedor escolar, etc.).

En este sentido, el Síndic ha pedido al Departamento de Educación que otorgue a los centros educativos subvenciones u otro tipo de transferencia económica para el desarrollo de programas orientados a sufragar los costes de escolarización del alumnado de familias con dificultades económicas, que cubran los gastos relacionados con los libros de texto, el material escolar, las actividades complementarias, las salidas y colonias escolares, etc., a fin de garantizar la igualdad de trato a todo el alumnado durante el horario lectivo y evitar su exclusión por razones de carácter económico.

En relación con este asunto, no existen avances significativos en esta materia durante el año 2019.

En cuanto a las ayudas que financia directamente el Departamento de Educación, los principales cambios ocurridos en el año 2019 tienen que ver con el ligero incremento durante los cursos 2018/2019 y 2019/2020 de la subvención a centros con complejidad correspondiente a ayudas para libros de texto y material didáctico e informático, a pesar de que con un importe de alcance limitado, tanto en cuanto a la tipología de centro, como también a la suficiencia a la hora de garantizar la gratuidad de la enseñanza y la equidad educativa en estos centros (ver la tabla 1).

Los últimos datos disponibles sobre las ayudas de comedor escolar (correspondientes al curso 2017/2018) ponen de manifiesto un incremento sostenido de la inversión y de la cobertura, como mínimo, hasta el último curso observado. A pesar de que el Departamento de Educación ha manifestado a esta institución la voluntad de revisar la cobertura de la ayuda en función de la situación económica de la familia (que actualmente puede ser del 50% o del 100%), así como la exigencia de riesgo social grave para acceder a una ayuda del 100% (que actualmente limita las posibilidades de acceso a las ayudas del 100% a muchas familias sin recursos), el Síndic no tiene constancia de que estas mejoras se hayan producido durante el año 2019.

También han incrementado la cobertura y la inversión, como mínimo hasta el curso 2018/2019, en las ayudas que dependen del Ministerio de Educación, las ayudas para el alumnado con necesidad específica de apoyo educativo y las ayudas al estudio de carácter general.

Beneficiarios	2010 (2010/11)	2011 (2011/12)	2012 (2012/13)	2013 (2013/14)	2014 (2014/15)	2015 (2015/16)	2016 (2016/17)	2017 (2017/18)	2018 (2018/19)	2019 (2019/20)
Ajuts per a llibres de text i material didàctic i informàtic (subvenció a centres d'alta complexitat)	0	0	0	902	920	967	967	999	1.014	1.011
Ajuts per a l'adquisició de llibres i material	134.887	139.074	0	0	0	0	0	0	0	0
Subvencions per a la reutilització de llibres de text i material curricular i continguts digitals	230.053	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ajuts per a l'alumnat amb necessitat específica de suport educatiu	14.114	13.219	13.361	15.062	18.015	20.980	21.191	23.704	25.451	-
Beques i ajuts a l'estudi de caràcter general i de mobilitat	24.468	30.120	29.120	33.182	34.732	37.124	40.048	39.709	40.131	-
Ajuts individuals de menjador escolar	67.377	63.537	60.759	72.556	85.204	94.479	104.101	124.191	-	-
Beques de desplaçament i residència destinades a l'alumnat que resideix en comarques de baixa densitat	125	125	0	0	0	0	0	0	0	0
Ajuts per a convivències per a alumnat amb necessitats educatives especials	2.300	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Subvencions als centres privats concertats per a activitats complementàries de l'alumnat amb necessitats educatives específiques	14.489	14.489	0	0	0	0	0	0	0	-
Subvencions destinades al finançament addicional dels centres privats que presten el Servei d'Educació de Catalunya en entorns de característiques socioeconòmiques desfavorides	0	0	0	4.342	7.019	6.908	7.614	-	-	-
Contracte programa	12.165	12.165	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración a partir de datos del Departamento de Educación

38. MEDIDAS DE GARANTÍA EFECTIVA DE LA VOLUNTARIEDAD DE LAS CUOTAS DE LOS CENTROS PÚBLICOS Y CONCERTADOS

Nivel de cumplimiento	Bajo	Medio	Alto
-----------------------	------	-------	------

En los últimos años, el Síndic ha destacado la incidencia de la existencia de costes de escolarización desigual entre centros, tanto públicos como concertados, en la segregación escolar. En el caso del sector concertado, las cuotas globalmente son más elevadas, pero también con más desiguales entre centros. Además de la necesidad de revisar la financiación pública de los centros públicos y concertados, el Síndic recuerda la necesidad de garantizar la voluntariedad de las cuotas, tal y como prevé nuestro ordenamiento jurídico.

En este sentido, el Síndic ha pedido que se publiquen en el período de preinscripción escolar las cuotas de los centros y su régimen legal y que se promueva un pacto entre el Departamento de Educación y los propios centros concertados para garantizar la voluntariedad real y efectiva de la participación del alumnado en las actividades complementarias que incluya medidas como:

- ayudas para fomentar el acceso a las actividades complementarias, de acuerdo con lo establecido en la LEC (artículo 50.3 y 202);
- ubicación de la actividad complementaria por la tarde o después del horario lectivo de mañana;
- diferenciación clara entre las actividades complementarias y las actividades lectivas en cuanto a su contenido curricular, sin posibilidad de reforzar el currículum oficial.

En relación con este asunto, y en el marco del Pacto contra la segregación escolar, durante el año 2019, el Departamento de Educación ha participado en las comisiones de estudio que han contribuido a determinar criterios de actuación para la gestión de las cuotas escolares, que deben ser incorporados en el marco de unas instrucciones dirigidas a los centros públicos y concertados, así como en el nuevo decreto de admisión de alumnado que se está elaborando. En este sentido, actualmente, el Departamento de Educación trabaja con una nueva normativa que desarrolla la LEC en este ámbito.

En el marco del Plan de choque contra la segregación escolar, a partir del curso 2019/2020 el Consorcio de Educación de Barcelona ha otorgado ayudas a los centros para la escolarización del alumnado con necesidades educativas específicas en condiciones de gratuidad. Si bien el Departamento de Educación otorga a los centros concertados una financiación adicional para la escolarización del alumnado en contextos socialmente desfavorecidos, este tiene un impacto muy reducido y no se da cumplimiento aún, a criterio del Síndic, a los preceptos de la LEC que remiten a la convocatoria de ayudas para fomentar el acceso a las actividades complementarias, entre otros.

39. MEJORA DE LOS RECURSOS EN LOS CENTROS DE ALTA COMPLEJIDAD

Nivel de cumplimiento	Bajo	Medio	Alto
-----------------------	------	-------	------

Por efecto de la segregación escolar y residencial, hay determinados centros que tienen una elevada concentración de complejidad educativa, que, a su vez, introduce más complejidad en la labor de los profesionales a la hora de garantizar la atención adecuada de las necesidades educativas específicas del alumnado.

Ante este hecho, el Síndic ha formulado diferentes recomendaciones orientadas a mejorar la dotación de recursos humanos y materiales de que disponen, como:

- Garantizar que los centros con una composición social desfavorecida tengan una mayor dotación de docentes, de acuerdo con las necesidades educativas de su alumnado, suficiente para atender las necesidades educativas específicas existentes.
- Regular y garantizar la dotación de plantillas más multidisciplinares a los centros con una elevada complejidad educativa, con asignaciones de profesionales del ámbito social (personal técnico de integración social, educador social, trabajador social, etc.) y del ámbito de la salud (personales psicólogos, logopeda, etc.) para atender las necesidades existentes.
- Introducir mecanismos de incentivos u otros para garantizar que los profesores más calificados para la labor docente presten servicio en los centros con una complejidad más elevada, incorporando al procedimiento de promoción docente el ejercicio profesional en centros con una composición social desfavorecida como elemento definidor.
- Garantizar la calidad de los proyectos educativos de los centros con más complejidad social y con una demanda más débil, desarrollar las medidas necesarias para compensar la incidencia de la composición social del centro en el desarrollo del proyecto educativo y, en su caso, promover la participación de estos centros en programas de desegregación.
- Promover la integración de centros guetizados y centros no guetizados, con el objetivo de configurar centros con una composición social heterogénea.

En total, hay en torno a 600 centros de primaria y secundaria de alta/máxima complejidad en Cataluña (ver la tabla 1). Durante el año 2019, el Departamento de Educación está trabajando en una revisión de los criterios que determina la complejidad de los centros, lo que puede hacer variar este número.

En cuanto a la dotación de recursos, el Departamento de Educación discrimina positivamente estos centros con una dotación docente adicional (ver la tabla 2), y también con una dotación adicional de personal de apoyo, como las aulas de acogida o los técnicos de integración social (ver la tabla 2).

A pesar de esto, durante el año 2019, el Síndic no tiene constancia de avances significativos en la provisión de personal a los centros de alta complejidad, aunque el Departamento de Educación insiste en la voluntad de aplicar medidas de mejora de los recursos en el marco de los trabajos de elaboración del Pacto contra la segregación escolar, si se disponen de nuevos presupuestos.

A criterio del Síndic, los centros de alta complejidad tienen plantillas aún insuficientes para garantizar una atención adecuada de las necesidades educativas específicas del alumnado, sin incentivos para atraer los profesionales más bien formados y para recompensar el incremento de complejidad que supone impartir docencia en estos centros en cotejo a otros centros, y sin mecanismos para minorar la elevada rotación de personal que aún existe y reforzar la estabilidad de las plantillas.

Tabla 1. Número de centros con elevada complejidad educativa (2018, 2019)

Centros	Complejidad máxima (2018)	Complejidad alta (2018)	Complejidad máxima (2019)	Complejidad alta (2019)
Escuelas	222	200	212	198
Institutos	102	58	99	58
Institutos escuela	9	6	19	8

Fuente: Departamento de Educación

Tabla 2. Incrementos en las dotaciones de plantillas a los centros con elevada complejidad educativa (2018)

Escuela	Complejidad máxima	Complejidad alta
1 línea / 9 grupos	1	0.5
2 líneas / 18 grupos	2	1
3 líneas / 27 grupos	3	1.5
Instituto	Complejidad máxima	Complejidad alta
8 grupos	3	1.5
12 grupos	3.5	2
16 grupos	4	2

Fuente: Departamento de Educación

40. DOTACIÓN DE RECURSOS PARA ATENDER AL ALUMNADO CON NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES CON GARANTÍAS DE INCLUSIÓN ESCOLAR

Nivel de cumplimiento	Bajo	Medio	Alto
-----------------------	------	-------	------

El Síndic continúa constatando la falta de recursos suficientes en los centros educativos para atender adecuadamente el alumnado con necesidades educativas especiales con garantías de inclusión escolar.

En este sentido, el Síndic ha insistido sobre la necesidad de dotar a los centros ordinarios de mayores recursos humanos para garantizar la atención adecuada de este alumnado, sea a través de la provisión suficiente de maestros de educación especial, sea a través de la asignación de personal de apoyo necesario (con una dotación condicionada a la evolución de necesidades educativas especiales individuales presentes en cada centro para hacer posible la educación inclusiva) o a través de la implantación de las SIEI.

El Síndic también ha pedido que se promueva la reconversión definitiva de la CEE en centros de referencia para las escuelas ordinarias como mecanismo de apoyo para hacer efectiva la escolarización inclusiva de alumnos con discapacidades, y que se desarrollen medidas para que los menores con discapacidad tengan acceso a los diferentes servicios escolares (comedor, actividades complementarias, etc.) en condiciones de igualdad con el resto de menores.

Estas medidas se recogen en el Decreto 150/2017, de 17 de octubre, de la atención educativa al alumnado en el marco de un sistema educativo inclusivo, que, a grandes rasgos, apuesta por garantizar el derecho de todo el alumnado a escolarizarse en centros educativos ordinarios, manteniendo, con carácter excepcional, la posibilidad de los padres, madres o tutores de solicitar la escolarización de su hijo o hija en un centro de educación especial.

Los datos señalan un incremento de la proporción de alumnado con necesidades educativas especiales escolarizado en centros ordinarios el curso 2018/2019, que es del 80,2%, con respecto a la proporción existente en el curso anterior. Así mismo, también conviene poner de manifiesto que el número de alumnos escolarizados en los centros de educación especial disminuye ligeramente, año tras año, desde el curso 2015/2016 (ver la tabla 1).

Tabla 1. Evolución del alumnado con necesidades educativas especiales en el sistema educativo (2005-2019)

Cursos	Alumnos con NEE escolarizados en centros ordinarios	Alumnos en centros de educación especial	Total de alumnos con NEE	% de alumnos con NEE en centros ordinarios
2005-2006	15.795	6.779	22.574	70,0
2006-2007	17.074	6.828	23.902	71,4
2007-2008	17.310	6.810	24.120	71,8
2008-2009	19.525	6.868	26.393	74,0
2009-2010	20.282	6.615	26.897	75,4
2010-2011	18.407	6.369	24.776	74,3
2011-2012	18.939	6.568	25.507	74,3
2012-2013	18.068	6.744	24.812	72,8
2013-2014	17.759	6.927	24.686	71,9
2014-2015	18.164	7.147	25.311	71,8
2015-2016	18.625	7.282	25.907	71,9
2016-2017	24.696**	6.919**	31.612**	78,1
2017-2018	23.857	6.839	30.696	77,2
2018-2019	25.698	7.087	32.785	78,4

Fuente: Departamento de Enseñanza

Nota: ** Los datos de los centros ordinarios corresponden a alumnado de INF, PRI y SEC. Al mismo tiempo, hay que tener presente que se han añadido categorías de reconocimiento de NEE respecto de los datos de cursos anteriores. Este cambio se ha debido a la aprobación de la Orden ENS/293/2015, de 18 de septiembre, de creación del Registro de alumnos y del fichero de datos de carácter personal asociado, y a la posterior implantación de este registro (RALC), en que tienen que inscribirse todos los alumnos matriculados en los centros educativos de enseñanzas regladas no universitarias de Cataluña. El RALC es la única fuente de datos de identificación del alumnado, de forma que se interrelaciona con el resto de sistemas de información del Departamento, como la GEDAC (aplicación para la gestión de escolarización).

En el marco de la respuesta parlamentaria a la Moción 99/XII, sobre la escuela inclusiva, el Departamento de Educación informa que todo el alumnado escolarizado en el Servicio de Educación de Cataluña es objeto de la atención educativa establecida en el Decreto 150/2017, del 17 de octubre.

El Departamento de Educación explica que tiene como prioridad indiscutible desarrollar este decreto y trabajar para consolidarlo a través de medidas tan necesarias como la organización de los centros a fin de atender la diversidad del alumnado con diferente grado de intensidad de medidas y apoyos universales, adicionales e intensivos. Con este objetivo, se ha hecho difusión del Decreto a través de todos los canales de comunicación y redes sociales de que dispone el Departamento de Educación y se ha impartido formación a los docentes y a los profesionales de atención educativa.

Según los datos que aporta el Departamento de Educación, en los últimos cursos y de forma continuada se ha ido incrementando el personal de apoyo al alumnado con necesidades educativas especiales en los centros. Concretamente, en los cursos 2018/2019 y 2019/2020 se han incrementado la dotación de horas de personal de apoyo contratado en los centros públicos, la subvención a los centros concertados para personal para atender alumnado con necesidades educativas especiales y el número de SIEI, a pesar de que también lo ha hecho el número de alumnado con necesidades educativas especiales escolarizado en los centros ordinarios (ver la tabla 2). También han aumentado ligeramente las dotaciones en CREDA, CREDVI y CRETDIC, con más recursos para la atención al alumnado con dificultades de audición, lenguaje y comunicación (ver la tabla 3). Mientras tanto, las dotaciones de los EAP se mantienen estancada (ver la tabla 4).

En todo caso, cabe señalar que son aumentos en la dotación de recursos que, de acuerdo con el análisis de las quejas recibidas por el Síndic, aún son insuficientes para atender de forma adecuada al alumnado con necesidades educativas especiales y para garantizar plenamente el principio de inclusión escolar.

El Departamento de Educación también trabaja en la regulación de la atención educativa en todas las etapas educativas y en cada una de las enseñanzas, incluida la transición a la vida adulta, a cuyo efecto, entre otros, se han creado los itinerarios formativos específicos (IFE), que están en pleno proceso de desarrollo y de mejora continua, y se ha impulsado a la atención educativa domiciliaria (AED) y la creación del CEEPSIR.

También es consciente de la necesidad de formar a los profesionales encargados de la monitorización de apoyo del alumnado con necesidades educativas especiales y está trabajando para ofrecer formaciones dirigidas a diferentes agentes de la comunidad educativa. Igualmente, se está colaborando con el Departamento de Salud para ofrecer próximamente formaciones que puedan ser útiles y provechosas para el personal monitor y dotarles de las herramientas necesarias para que puedan desempeñar sus funciones respecto al alumnado con necesidades de salud.

También se está trabajando con el Departamento de Salud en un acuerdo marco con respecto al alumnado con enfermedades crónicas que tiene que servir para sistematizar la detección precoz de este alumnado y mejorar el traspaso de información entre ambos departamentos. Este acuerdo marco también servirá para definir la atención del alumnado con necesidades de salud tanto en centros de educación ordinaria como en centros de educación especial.

El último curso escolar se impartieron formaciones sobre la atención a la diversidad y la inclusión a los maestros de educación especial, a los equipos de asesoramiento y orientación psicopedagógica (EAP), a los servicios educativos específicos CREDA, CREDVI y CRETDIC), a los profesionales de las aulas integrales de apoyo (AYES), a los profesionales de los centros de educación especial para convertirse en centros de educación proveedores de servicios y recursos (CEEPSIR), a los profesionales de los centros con apoyos intensivos para la escolarización inclusiva (SIEI) que incorporan este recurso por primera vez, al grupo de referentes de atención educativa inclusiva (RAI) en el territorio, a los formadores de formadores y al personal docente en general.

Tabla 2. Evolución de la dotación de profesionales (2010-2018)

	2010 2011	2011 2012	2012 2013	2013 2014	2014 2015	2015 2016	2016 2017	2017 2018	2018 2019	2019 2020
Auxiliares: número de horas contratadas (Total) (1)	23.971	23.971	23.971	27.791	29.439	30.083	30.323 (24.563)	32.148 (27.418)	(31.018) [sense CEB]	(31.844) [sense CEB]
Número de USEE (2)	316	331	355	359	377	426	481	551	559	764,5
Auxiliares de EE	124	126	126	125	119	118	118	116	116	116
Docente especialista de educación especial (2.º ciclo de educación infantil y educación primaria)	3.074	3.050	2.948	3.260	3.244	3.080	3.290	3.378	-	-
Docente especialista de educación especial (2.º ciclo de educación infantil y educación primaria) (centros públicos)	2.500	2.479	2.388	2.460	2.525	2.564	2.624	2.741	2.721	2.754,5
Horas de auxiliar por alumnado NEE en centros ordinarios	-	-	-	1,56	1,62	1,62	1,23	1,39	1,21	-
Número de alumnado con apoyo en centros públicos (Servicios Territoriales)	-	3.100 (e)	3.700 (e)	4.550	5.046	-	-	-	-	-
Número de alumnado con apoyo en centros públicos (Consortio de Educación de Barcelona)	-	-	681	1.514	1.715	-	-	-	-	-
Subvención centros concertados por personal para atender alumnado NEE (en millones de euros)	4,4	-	3,8	3,5	3,5	3,5	3,5	3,9	4,3	4,3
Subvención centros concertados en monitores de comedor, recreo y transporte	5,8	5,9	5,9	6,1	6,2	6,4	6,5	6,7	6,9	6,9

Fuente: Departamento de Enseñanza

(1) Los cursos 2013/2014, 2014/2015 y 2015/2016, los datos incluyen la dotación inicial y los incrementos tramitados a partir del segundo trimestre, por ajuste de la demanda. Los datos anteriores y posteriores no incluyen las horas contratadas por el Consorcio de Educación de Barcelona.

(2) En el caso de primaria se computa una unidad por cada dotación de plantilla. En el caso de la secundaria se computa una unidad por cada 1,5 dotaciones de plantilla.

Tabla 3. Recursos para la atención a los alumnos con dificultades de audición, lenguaje y comunicación

	Dotaciones CREDA (def. auditivos)	Dotaciones CREDVI (def. visuales)	Dotaciones CRETDIC (trastornos conductuales)	Total	Alumnado con discapacidad auditiva atendido por los CREDA	Alumnado con trastornos del lenguaje atendido por los CREDA
2010 2011	356,5	0	0	356,5	-	-
2011 2012	355,5	0	0	355,5	-	-
2012 2013	329	34	0	363	1.798	2.035
2013 2014	331,5	32	0	363,5	1.791	2.231
2014 2015	330	35	0	365	1.847	2.244
2015 2016	334	34	0	368	1.843	2.150
2016 2017	345,5	34	24	403,5	1.939	2.229
2017 2018	395,5	34	24	453,5	2.118	2.557
2018 2019	395,5	34	24	453,5	2.118	2.536
2019 2020	395,5	34	24	454,5	2.021	2.662

Fuente: Departamento de Enseñanza

Tabla 4. Evolución de los recursos disponibles en diferentes servicios educativos (2014-2019)

CREDA	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
Mestres audición y lenguaje	329	320	335	380,5	380,5	382,5
Psicopedagogos/gas	13	13	13	13	13	13
Audioprotetistas	8	8	8	8	8	8
EAP	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
Psicopedagogos/gas	-	521	537	567	568	567
Trabajadores/nada sociales	-	110	110	106	106	106
Fisioterapeutas	-	87	87	87	87	87

Fuente: Departamento de Enseñanza

41. INCREMENTO DE LA PROVISIÓN DE PLAZAS DE PROGRAMAS DE NUEVAS OPORTUNIDADES

Nivel de cumplimiento

Bajo

Medio

Alto

En el marco de su actuación, el Síndic ha destacado reiteradamente los déficits de provisión de plazas de programas que ofrecen oportunidades formativas al alumnado que no se gradúa en la ESO. A pesar de que el sistema educativo dispone de otros mecanismos de segundas oportunidades, como los programas de diversificación curricular a 3º y 4º de ESO (programas que pueden conducir a la graduación en ESO) y también los cursos a la educación de adultos (cursos de obtención del graduado en ESO y de acceso a los ciclos formativos de grado medio o de preparación para la prueba de acceso a estos ciclos), el Síndic ha puesto el énfasis en los programas de formación e inserción PFI), porque atienden el alumnado con más dificultades de escolarización, y porque presentan niveles de participación situada por debajo la media española, y ha pedido al Departamento de Enseñanza ampliar la oferta.

Los últimos datos disponibles evidencian el estancamiento de la evolución de la oferta de plazas de PFI desde el año 2014, en torno a los 7.000 alumnos matriculados (ver la tabla 1).

Tabla 1. Evolución de la tasa bruta de escolarización en los PQPI/PFI en Cataluña (2005/2006 – 2018/2019)

PFI	2005 2006	2006 2007	2007 2008	2008 2009	2009 2010	2010 2011	2011 2012	2012 2013	2013 2014	2014 2015	2015 2016	2016 2017	2017 2018	2018 2019
PFI (PQPI) (PGS) (16-17 años)	3,9	4,1	4	4,2	4,6	5,2	5,3	5,6	5,6	5,1	5,2	5,1	4,7	...
PFI(PQPI) (PGS) (16-17 años) (público) (tasa sucia)	-	-	-	2,6	3	3,3	3,3	3,6	3,8	3,6	3,6	3,4	3,3	...
Alumnado	5.175	5.355	5.235	5.521	6.281	7.047	7.113	7.537	7.668	6.929	7.142	7.115	6.938	6.999
Alumnado (público)	-	-	-	3.561	4.049	4.463	4.372	4.858	5.165	4.848	4.871	4.786	4.793	4.936
Centros (público)	-	-	-	129	131	148	152	165	176	174	170	171	171	...

Fuente: Elaboración a partir de datos del Departamento de Educación

Paralelamente, el Síndic también ha pedido al Servicio de Ocupación de Cataluña y al Departamento de Educación que diseñen un modelo estable de centro de nuevas oportunidades que garantice la continuidad de los itinerarios formativos de los jóvenes con mayor dificultades de escolarización.

El programa Nuevo Oportunidades nació en el año 2015 como proyecto piloto del Área de Ocupación Juvenil del Servicio Público de Ocupación de Cataluña (SOC) y en colaboración con el Departamento de Educación. En el año 2018 se hizo la licitación de los ocho centros que forman parte del programa Nuevo Oportunidades, para el período 2018-2020. Algunas de las entidades adjudicatarias tienen también otorgada la fase 1 del Programa interdepartamental para jóvenes (UEC), un hecho que favorece el trabajo de metodologías compartidas y la transición entre fases.

Desde entonces, se ha intensificado la relación entre Servicio de Ocupación de Cataluña y Departamento de Educación para formular una propuesta de modelo de programa de Nuevas Oportunidades. El Síndic no tiene constancia de que durante el año 2019 se hayan producido cambios significativos en relación con el desarrollo de los centros de nuevas oportunidades.

Conviene destacar que se han desarrollado actuaciones para promover el acceso de los jóvenes migrantes sin referentes familiares llegados a Cataluña a la formación. Así, por ejemplo, en la previsión de oferta educativa para el curso 2019/2020, se planteó la dotación de 89 nuevos grupos destinados a la acogida de estos jóvenes (aproximadamente, 500, la mayoría de los cuales tienen una edad inferior a 18 años), con la participación de los centros de formación de adultos. Paralelamente a esta dotación, el Servicio de Educación al Largo de la Vida ha elaborado siete módulos formativos con sus materiales correspondientes.

Por último, cabe recordar que está pendiente de desarrollo la previsión del Decreto 150/2017, de 17 de octubre, de la atención educativa al alumnado en el marco de un sistema educativo inclusivo, en relación con los centros de nuevas oportunidades.

42. ACCESO A LA EDUCACIÓN PARA ADOLESCENTES CON DISCAPACIDAD MAYORES DE DIECISÉIS AÑOS

Nivel de cumplimiento

Bajo

Medio

Alto

Desde hace años, el Síndic destaca las dificultades de los alumnos con necesidades educativas especiales de acceder a partir de los 16 años a la formación profesional, especialmente aquellos que se graduaban en ESO (y consecuentemente quedan excluidos de los PFI) y no tienen el perfil adecuado para seguir las enseñanzas de formación profesional de grado medio.

En este sentido, el Síndic pidió al Departamento de Educación las siguientes actuaciones:

- Adecuar la normativa que regula la provisión y el acceso a los PFI para autorizar a acceder a los programas de formación y de inserción, aunque sea excepcionalmente o por indicación del EAP o del propio centro, al alumnado con necesidades educativas especiales graduado en ESO que no puede acceder a las enseñanzas secundarias posobligatorias.
- Desarrollar una oferta formativa reglada, especialmente en el ámbito de la formación profesional, que garantice oportunidades formativas y de posterior inserción laboral al alumnado con necesidades educativas especiales, más allá de las enseñanzas obligatorias.

En el año 2016 se puso en funcionamiento el Plan piloto de itinerarios formativos específicos (IFE), para alumnos con discapacidad intelectual leve o moderada que no hayan obtenido el título de graduado en ESO o que lo hayan obtenido y no puedan acogerse a las enseñanzas de formación profesional. Esta oferta, que se consolidó con la aprobación en el año 2017 del Decreto 150/2017, de la atención educativa al alumnado en el marco de un sistema educativo inclusivo, daba respuesta a la sugerencia formulada por el Síndic.

En los últimos años, esta oferta se ha ido desarrollando de forma progresiva. Para el curso 2016/2017, la oferta de IFE era de 100 plazas en 8 grupos escolares en 8 centros. Para el curso 2017/2018, esta oferta se amplió de forma significativa, hasta las 288 plazas en 24 grupos y 16 centros. Para el curso 2019/2020, la oferta es de 336 plazas en 28 grupos, disponible en todos los servicios territoriales de Educación y en el Consorcio de Educación de Barcelona.

En el curso 2019/2020 se ha incorporado un nuevo perfil profesional en la oferta de los IFE: auxiliar en Mantenimiento de Instalaciones Deportivas, que se ofrece en cinco centros por primera vez. Además, también están los itinerarios auxiliar en Cuidado de Animales y Espacios Verdes en 8 centros, y auxiliar en Ventas y Atención al Público en 11 centros.

También durante este curso los primeros alumnos que iniciaron el Plan piloto de itinerarios formativos específicos (IFE) para jóvenes con discapacidad leve o moderada (el curso 2016-2017) llegan al cuarto y último curso. A lo largo del curso se evaluarán los resultados del Plan piloto y se tomarán para el curso 2020/2021 las medidas organizativas oportunas. El Departamento de Educación espera que estas enseñanzas profesionalizadoras se conviertan en una enseñanza universal.

En cuanto a su desarrollo, cabe señalar que, en primer curso, hay 336 plazas y 265 alumnos, lo que significa que existen plazas vacantes. En los cuatro niveles, hay un total de 840 plazas y 600 alumnos (ver la tabla 1).

Tabla 2. Plazas IFE (2019/2020)

	núm. de grupos	núm. de plazas en oferta	núm. de alumnos matriculados	% de cobertura
1º curso	28	336	265	78,87%
2.º curso	18	216	167	77,31%
3.º curso	16	192	124	64,58%
4º curso	8	96	44	45,83%
Total	70	840	600	71,43%

Fuente: Departamento de Educación

Otras recomendaciones sobre el derecho a la educación

RECOMENDACIONES	RESPONSABLE	NIVEL DE CUMPLIMIENTO (EVOLUCIÓN)		
		Bajo	Medio	Alto
■ Regular los servicios de atención a la primera infancia de forma que se impida la existencia de centros que funcionan de forma análoga a escuelas infantiles/ludotecas sin autorización administrativa (condiciones de calidad, responsabilidades competenciales, etc.).	Educación / Trabajo, Asuntos Sociales y Familias	Bajo	Medio	Alto
■ Garantizar una oferta suficiente de plazas públicas de escuela infantil en los municipios, específicamente donde hay fuertes desequilibrios entre oferta y demanda.	Educación / ayuntamientos	Bajo	Medio	Alto
■ Garantizar el acceso de los menores con discapacidad y pluridiscapacidad en las escuelas infantiles.	Educación / ayuntamientos	Bajo	Medio	Alto
■ Garantizar, a través de la normativa de admisión, que los centros docentes hacen pública la lista de solicitudes de preinscripción en el centro con la puntuación provisional y definitiva, tanto en primera opción como en posteriores; las vacantes que se generen en cada centro desde la publicación de la relación de alumnado admitido hasta el inicio del curso escolar, y de forma periódica y hasta el inicio de curso, la relación de alumnado matriculado en el centro, con fecha de matrícula.	Educación	Bajo	Medio	Alto
■ Garantizar que la autonomía de centro se orienta a asegurar la equidad de la actividad educativa, tal y como establece el artículo 90.3 de la LEC, y se ejerce en el marco de los derechos y las libertades que recogen las leyes, y velar porque los centros educativos establezcan proyectos educativos comprometidos con la inclusión de la diversidad social de su entorno (no como estrategia para atraer a determinados colectivos y reproducir así la segregación escolar).	Educación	Bajo	Medio	Alto
■ Dimensionar la reserva de plazas al volumen de alumnado con necesidades educativas específicas presente en cada zona de escolarización, de acuerdo con la detección que se haya efectuado, y que amplíen la reserva de plazas en los municipios en los que las necesidades educativas específicas detectadas sean superiores a las plazas reservadas.	Educación	Bajo	Medio	Alto
■ Regular específicamente el proceso de admisión de alumnado en la educación infantil de primer ciclo, también para las admisiones fuera de plazo.	Educación	Bajo	Medio	Alto

RECOMENDACIONES	RESPONSABLE	NIVEL DE CUMPLIMIENTO (EVOLUCIÓN)		
<p>■ Desarrollar, en el marco de un decreto, el artículo 184.1.c) LEC, cuando habla del “uso reservado de la información individualizada de los agentes y de los centros y servicios educativos, en cuanto a la evaluación general del sistema”, así como el artículo 186.1.a), cuando habla de “evaluaciones generales del sistema educativo y de la Administración educativa”. Este decreto debería desarrollarse, entre otros aspectos, (a) la prohibición explícita de difusión (activa y a petición de terceros) de los resultados de las pruebas de evaluación desagregada por centro y por alumno en el que conste el nombre del centro y del alumno; (b) la prohibición explícita de difusión (activa y a petición de terceros) de otras informaciones sensibles del centro a efectos de la lucha contra la segregación escolar (composición social, etc.), y (c) la determinación de los límites a esta aplicación (quién tiene acceso a la información de las evaluaciones por centro).</p>	Educación	Bajo	Medio	Alto
<p>■ Promover, a través de los instrumentos normativos disponibles, que los alumnos en los centros concertados perceptores de beca del 100% de comedor escolar tengan acceso gratuito al servicio, mientras que los alumnos con beca parcial paguen el equivalente a la parte restante hasta llegar al importe máximo establecido para las becas.</p>	Educación	Bajo	Medio	Alto
<p>■ Planificar los procesos constructivos de los centros pendientes de construcción/reforma, con una atención especial en los centros con mayor concentración de necesidades.</p>	Educación	Bajo	Medio	Alto
<p>■ Regular los requisitos mínimos relacionados con el funcionamiento del servicio de comedor escolar en cuanto a la provisión de profesionales, bien a través de la incorporación de este aspecto en el nuevo decreto de comedores escolares que ya está en proceso de elaboración, bien a través de instrucciones específicas.</p>	Educación	Bajo	Medio	Alto
<p>■ Modificar la actual normativa que regula los servicios de comedor y transporte escolares, con el objetivo de que los alumnos que residen en zonas rurales con escuelas ubicadas dentro del propio municipio de residencia, pero a una distancia grande de los núcleos de población donde residen, tengan garantizado el servicio de transporte y comedor escolar en condiciones de accesibilidad adecuada.</p>	Educación	Bajo	Medio	Alto

RECOMENDACIONES	RESPONSABLE	NIVEL DE CUMPLIMIENTO (EVOLUCIÓN)		
■ Autorizar excepcionalmente el acceso a los PFI del alumnado con necesidades educativas especiales graduado en ESO que, por indicación del EAP o del propio centro, no puede acceder a las enseñanzas secundarias posobligatorias.	Educación	Bajo	Medio	Alto
■ Establecer programas de acompañamiento a la escolaridad, especialmente para los menores socialmente menos favorecidos y con mayor dificultades de escolarización.	Educación	Bajo	Medio	Alto
■ Dotar a los CREDA de los recursos necesarios para garantizar la atención logopédica de todo el alumnado con graves dificultades de audición, de lenguaje y/o comunicación.	Educación	Bajo	Medio	Alto
■ Dotar a la Administración educativa de mayores recursos y formación para alcanzar la plena concienciación de toda la comunidad educativa en el pleno respeto a la diversidad sexual y afectiva.	Educación	Bajo	Medio	Alto
■ Garantizar la realización de colonias escolares en los centros de alta complejidad.	Educación	Bajo	Medio	Alto

b) Derecho al ocio educativo

43. AYUDAS ECONÓMICAS PARA ACCEDER A LAS ACTIVIDADES DE OCIO

Nivel de cumplimiento	Bajo	Medio	Alto
-----------------------	------	-------	------

En los últimos años, el Síndic ha destacado la importancia del ocio educativo para los menores como ámbito para acceder a oportunidades educativas fundamentales para su desarrollo, pero también que este acceso se produce de forma desigual, lo que significa que estas oportunidades no están al alcance de todos, ni lo están con la misma intensidad y calidad.

Para combatir estas desigualdades, el Síndic ha puesto de manifiesto que las convocatorias de ayudas del Departamento de Educación para actividades extraescolares, prevista en la Ley de educación de Cataluña (LEC artículos 50.3 y 202), continúa suprimida desde 2012, como consecuencia de las restricciones presupuestarias.

Por este motivo, el Síndic pidió al Departamento de Educación que se convocaran las ayudas para fomentar el acceso del alumnado a las actividades extraescolares en igualdad de oportunidades (art. 50.3 y 202 de la LEC) y garantizar que el gasto público destinado se dirigiera efectivamente a estas ayudas para menores o en la AMPA, especialmente en zonas socialmente desfavorecidas, al mismo tiempo que sugirió al Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias y a las administraciones locales que promoviera medidas de accesibilidad económica (ayudas económicas, bonificaciones y exenciones, sistemas de tarificación social, etc.) a este fin.

Durante el año 2019, no se ha producido ningún avance significativo en esta materia. La convocatoria de ayudas para actividades extraescolares continúa sin recuperarse, y la financiación del Departamento de Educación en este ámbito se vehicula básicamente a través de los planes de entorno (ver la tabla 1).

En cuanto a las administraciones locales, durante el año 2019 se ha continuado desarrollando el programa Educación360-educación a tiempo completo, puesto en marcha en el año 2018 a iniciativa de la Fundación Jaume Bofill, la Diputación de Barcelona y la Federación de Movimientos de Renovación Pedagógica, con un incremento del número de municipios implicados (más de setenta) y con la creación de nuevas redes territoriales (Lleida, Girona, Tierras de l'Ebre, etc.), entre otras novedades. Este programa se propone una estrategia para sumar esfuerzos para impulsar la educación a tiempo completo en Cataluña, con la implicación de todos los agentes educativos del territorio, con el objetivo, entre otros, de ampliar y mejorar el acceso a las actividades de ocio y conectarlas con otros ámbitos educativos, como por ejemplo la escuela.

El Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias, la Dirección General de Juventud y la Dirección General de Acción Cívica y Comunitaria, a su vez, continúan otorgando subvenciones a la educación en el ocio, con importes para el año 2019 similares a los del año 2018 (ver la tabla 1).

En relación con la concesión de ayudas y becas para la inclusión de menores en riesgo o situación de exclusión social en las actividades de educación en el ocio, cabe señalar que no ha habido cambios respecto del año 2018. Las actuaciones se concretan en: por un lado, una bolsa de becas para participantes de "L'estiu és teu" (El verano es tuyo), el programa de colonias de verano organizado por la ACJ mediante la Red Joven de Albergues de Cataluña (Xanascat); y, por otra parte, una línea de ayudas a las entidades de educación en el ocio.

En el caso de la bolsa especial de becas del programa "L'estiu és teu", los menores en situación (o riesgo) de exclusión social disfrutaban de una bonificación que oscila entre el 65% y el 100% del precio de venta público de la estancia. Para participar en este subprograma, es necesaria una valoración de los servicios básicos de atención social. Estos elaboran un informe social acreditando la situación de necesidad y establecen el porcentaje de beca correspondiente.

En concreto, el presupuesto destinado a becas y ayudas para acceder a las actividades de ocio durante el año 2019 es de 1.150.000 euros de los que 550.000 euros son para plazas del programa "L'estiu és teu" y 600.000 euros, para actividades de las entidades de educación en el ocio.

El número de beneficiarios de las ayudas en el año 2019 y el número de menores beneficiarios de plazas de “L’estiu és teu” ha sido de 1.165 (en el año 2018 fueron 1.336). En cuanto al número de menores beneficiarios que han tomado parte en actividades organizadas por las entidades de educación en el ocio, y espera de hacer el cierre definitivo en función de las justificaciones de las subvenciones, ha sido aproximadamente de 7.000 (similar a la cifra del año 2018, que fue de 6.941).

La Dirección General de Acción Cívica y Comunitaria en el año 2019 ha convocado una línea de subvenciones que, de forma expresa, busca ofrecer apoyo a los proyectos de intervención comunitaria en territorios socialmente desfavorecidos que llevan a cabo programas de ocio inclusivo. Esta línea de subvenciones, continuadora de la línea de subvenciones ya prevista para los años 2017-2018, pretende ofrecer apoyo económico a proyectos de entidades sin afán de lucro que trabajan con metodología comunitaria para la inclusión social de los menores a través del ocio educativo.

Y, en cuanto a la Secretaría General del Deporte, en el año 2019 se ha producido un ligero incremento de la financiación en los clubes y federaciones (ver la tabla 1). Por último, en cuanto a la notificación de actividades de educación en el ocio o deportivas, cabe señalar que el número de menores participantes y de actividades notificadas continúa creciendo, y también lo hace la participación en el ámbito del ocio deportivo (ver la tabla 2).

Tabla 1. Evolución de las subvenciones (en millones de euros) al ocio educativo (2010/2019)

Dirección General de Juventud	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Subvenciones otorgadas a entidades de educación en el ocio	3,5 M €	3,4 M €	3,2 M €	3,0 M €	3,5 M €	3,7 M €	4,0 M €	4,6 M €	4,6 M €	4,6 M €
Dirección General de Acción Cívica y Comunitaria	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Subvenciones otorgadas a entidades de educación en el ocio	1,8 M €	1,8 M €	1,4 M €	1,3 M €	1,3 M €	1,4 M €	0,9 M €	0,4 M €	0,4 M €	0,44 M €
Departamento de Educación	2009 2010	2010 2011	2011 2012	2012 2013	2013 2014	2014 2015	2015 2016	2016 2017	2017 2018	2018 2019
Subvenciones a ayuntamientos para actividades extraescolares	1,0 M €	0,8 M €	0,0 M €	0,0 M €	0,0 M €	0,0 M €	0,0 M €	0,0 M €	0,0 M €	0,0 M €
Subvenciones en la AMPA para actividades extraescolares	1,8 M €	2,3 M €	0,0 M €	0,0 M €	0,0 M €	0,0 M €	0,0 M €	0,0 M €	0,0 M €	0,0 M €
Secretaría General del Deporte	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Deporte federado: clubes	6,1 M €	2,4 M €	-	1,0 M €	0,6 M €	0,7 M €	0,7 M €	0,0 M €	0,6 M €	1,2 M €
Deporte federado: federaciones	16,0 M €	13,5 M €	12,3 M €	5,8 M €	6,0 M €	6,4 M €	6,6 M €	8,3 M €	8,6 M €	8,75 M €
Deporte federado: Unión de Federaciones Deportivas (subvención ordinaria)	2,1 M €	1,4 M €	0,7 M €	0,8 M €	0,8 M €	0,9 M €	0,9 M €	1,3 M €	0,8 M €	1,07 M €
Deporte federado: impacto	-	1,2 M €	-	0,8 M €	0,7 M €	0,8 M €	0,9 M €	0,0 M €	1,0 M €	2,0 M €

Secretaría General del Deporte	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Deporte escolar: consejos deportivos	4,5 M €	3,8 M €	3,4 M €	2,4 M €	3,0 M €	3,2 M €	3,5 M €	4,0 M €	4,3 M €	4,75 M €
Deporte escolar: Unión de Consejos Deportivos (subvención ordinaria)	-	0,2 M €	-	0,3 M €	0,1 M €	0,4 M €	0,3 M €	0,5 M €	0,5€	0,7 M €
Deporte escolar: Plan catalán de deporte a la escuela	3,3 M €	-	3,0 M €	-	-	-	-	-	-	0,37 M €
Deporte universitario: campeonatos de Catalunya universitarios	0,08 €	0,06 €	0,05 €	0,05 €	0,08 €	0,12 €	0,10 €	0,1 M €	0,1 M €	-
Acondicionamiento de equipamientos deportivos (ayuntamientos, etc.)	-	-	-	-	1,6 M €	1,4 M €	-	-	-	-

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

Tabla 2. Evolución de la participación en las actividades de ocio (2010-2019)

Actividades de educación en el ocio	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (oct)
Actividades notificadas (DGJ)	4.186	4.785	4.674	4.906	5.029	5.514	6.098	7.478	8.230	7.964
Participantes (DGJ)	191.262	202.677	188.971	194.350	211.994	245.644	268.313	334.296	369.093	384.611
Dirigentes (DGJ)	25.207	27.592	26.636	28.005	30.221	34.283	38.667	47.382	52.471	52.615
Total asistente (DGJ)	216.469	230.269	215.607	222.355	242.215	279.927	306.980	381.678	425.928	441.577
Actividades deportivas	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (oct)
Actividades notificadas (DGJ)	-	-	-	-	-	-	-	1.341	1.839	1.846
Participantes (DGJ)	-	-	-	-	-	-	-	80.657	96.126	101.515
Dirigentes (DGJ)	-	-	-	-	-	-	-	9.563	11.317	12.045
Total asistente (DGJ)	-	-	-	-	-	-	-	90.220	108.527	114.856
Centros docentes en el Plan catalán de deporte en la escuela (PCEE) (SGE)	1.141	1.345	1.324	1.264	-	-	1.027	1.001	978	1000
Alumnado participante en el Plan catalán de deporte en la escuela (PCEE) (SGE)	386.795	424.309	528.213	-	-	-	272.500	250.713	240.000	242.000
Participaciones en los Juegos Deportivos Escolares de Cataluña (JEEC) (SGE)	207.953	236.579	230.071	-	201.159	205.954	245.000	179.050	200.000	200.000

Actividades deportivas	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (oct)
Licencias federativas (SGE)	615.322	612.838	591.906	609.441	618.723	608.658	632.362	620.285	620.285	620.000
Espacios deportivos censados en el Censo de equipamientos deportivos de Cataluña (SGE)	-	-	-	-	-	-	42.681	-	49.400	50.000
Entidades registradas en el Registro de entidades deportivas (SGE)	-	-	-	-	-	-	18.764	17.045	18.000	18.100

Fuente: Dirección General de Juventud, Secretaría General del Deporte.

Nota: (1) Los datos relativos a la participación en actividades de educación en el ocio solo incluyen actividades de educación en el ocio en sentido estricto (es decir: actividades sin componente deportivo). En cuanto a las actividades de carácter deportivo que también deben notificarse a la DGJ (los casals deportivos, las estancias o campus deportivos y las rutas deportivas que se llevan a cabo en épocas de vacaciones escolares) se detallan en el apartado de actividades deportivas. El principal factor que explica el notable crecimiento en las notificaciones de actividades de educación en el ocio a partir de 2017 es la aprobación y entrada en vigor (el 1 de noviembre de 2016) del nuevo Decreto 267/2016, de 5 de julio, de las actividades de educación en el ocio en las que participan menores de 18 años. Así, con el actual decreto hay que notificar las actividades con pernóctación que tengan una duración igual o superior a dos noches consecutivas, mientras que con el anterior decreto solo era necesario notificar las actividades con tres o más noches de pernóctación.

(2) En el apartado de actividades deportivas se incluye información sobre actividades que tienen un componente deportivo importante, pero que, al mismo tiempo, tienen elementos sustanciales que las hacen equiparables a las actividades de educación en el ocio. Estas actividades (los casals deportivos, las estancias o los campus deportivos y las rutas deportivas que se llevan a cabo en épocas de vacaciones escolares) también deben notificarse a la DGJ desde la entrada en vigor del Decreto 267/2016.

44. PLANES LOCALES DE DINAMIZACIÓN DEL OCIO EDUCATIVO EN ENTORNOS SOCIALMENTE DESFAVORECIDOS

Nivel de cumplimiento

Bajo

Medio

Alto

El Síndic ha puesto de manifiesto que las desigualdades de acceso al ocio tienen que ver, también, con las desigualdades territoriales en la provisión de oferta.

En relación con este asunto, el Síndic pidió al Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias, al Departamento de Educación y a las administraciones locales que promovieran planes locales de dinamización del ocio educativo, especialmente en municipios con entornos sociales desfavorecidos, y que garantizaran también la continuidad de los planes educativos de entorno en cuanto a las actuaciones relacionadas con el ocio educativo.

Durante el año 2019, no existen novedades significativas en esta materia. Por un lado, se ha dado continuidad al desarrollo del nuevo modelo de servicios de intervención socioeducativa no residencial, expuesto anteriormente, que es uno de los instrumentos fundamentales para consolidar la oferta en entornos sociales desfavorecidos. Y, por otro lado, se han continuado reforzando los planes educativos de entorno (PEE).

Desde el curso 2014/2015, se ha producido un incremento sostenido del número de PEE y de municipios participantes. En el curso 2019-2020 ya son 111 municipios con 129 planes, después de que el municipio de Alguaire se haya incorporado al plan de entorno del Alt Segrià (ver la tabla 1).

Así mismo, el Departamento de Educación está impulsando el pilotaje en cinco municipios (Esplugues de Llobregat, L'Hospitalet de Llobregat (La Florida-Les Planes), Ripoll, Sant Vicenç dels Horts, Tàrraga) de los planes educativos de entorno 0-20 (PEE 0-20) como una propuesta de nuevo modelo educativo que recoge la perspectiva comunitaria. Los PEE 0-20 quieren generar un contínuum educativo (formal y no formal) que incremente las posibilidades de éxito académico, personal y relacional del alumnado, junto con la promoción de la orientación y acompañamiento del alumnado y sus familias. Con el fin de dar respuesta a los objetivos y finalidades del PEE 0-20 y de implicar a los centros educativos como agentes clave en la articulación de la red educativa, el Departamento de Educación creó en el curso 2018-2019 el programa de innovación pedagógica, planes educativos de entorno 0-20. Se han adherido al programa de innovación 54 centros de primaria y secundaria de los 5 municipios mencionados.

El pilotaje, que se desarrollará durante los cursos 2019-2020 y 2020-2021, cuenta con el correspondiente apoyo económico y una dotación de recursos humanos específicos para su desarrollo en cada municipio: una persona orientadora de ámbito comunitario, una persona asesora LIC a dedicación completa para la dinamización del PEE y la dotación de TIS para los centros participantes en el programa de innovación.

Por último, hay que mencionar que en marco de los PEE se ha ampliado el número de centros que participan en el programa "Institutos abiertos para todos", que es llevado a cabo por el Departamento de Educación y el Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias y en el que en la actualidad participan 18 centros educativos.

Tabla 1. Evolución de los planes educativos de entorno en Catalunya (2004-2019)

	Municipios	Planes
2004-2005	26	31
2005-2006	53	68
2006-2007	80	95
2007-2008	-	-
2008-2009	-	-
2009-2010	-	-
2010-2011	-	-
2011-2012	-	-
2012-2013	80	97
2013-2014	77	97
2014-2015	77	96
2015-2016	82	107
2016-2017	88	115
2017-2018	109	128
2018-2019	110	129
2019-2020	111	129

Fuente: Departamento de Educación

Conviene añadir, también, que la Dirección General de Juventud contribuye a financiar los planes locales de juventud y los planes comarcales de juventud (en que se recogen las actuaciones del ámbito local en materia de juventud) mediante el contrato programa entre el Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias y los entes locales. Esta financiación representa una contribución indirecta a la dinamización del ocio educativo en entornos socialmente desfavorecidos, dado que en el marco de algunos planes locales de juventud se incluyen acciones en este sentido.

45. DERECHO AL OCIO DE LOS MENORES CON ALGUNA DISCAPACIDAD

Nivel de cumplimiento

Bajo

Medio

Alto

Desde hace años, el Síndic destaca la necesidad de promover la inclusión tanto en el sistema educativo reglado como también en el ámbito del ocio educativo, no solo por su importancia a la hora de proporcionar oportunidades de desarrollo a los menores, sino también por las dificultades que tienen los menores con discapacidad a la hora de participar en las actividades de ocio educativo. A menudo, estas dificultades están relacionadas especialmente con la dotación de profesionales especializados y con la asunción de los costes de esta provisión por parte de las familias.

En este sentido, el Síndic pidió que se garantizara la integración de estos menores en las actividades de ocio educativo con:

- la adaptación de la actividad a sus necesidades educativas especiales (adaptabilidad del entorno, de los espacios, de los materiales, del mobiliario; accesibilidad de la información, etc.);
- la formación del personal educador (voluntarios o profesionales) en la atención de estas necesidades educativas especiales;
- la no asunción de costes adicionales en las cuotas de acceso (por los apoyos adicionales requeridos), que es esencial para promover la participación de estos menores en igualdad de oportunidades;
- la prohibición de impedir la admisión de menores por razones de discapacidad.

Adicionalmente, a fin de promover la protección del derecho de los menores con discapacidad, sin discriminación por razón de ninguna condición, a acceder a estos ámbitos educativos en igualdad de oportunidades, el Síndic pidió el desarrollo de las disposiciones recogidas en la Ley 12/2009, de 10 de julio, de educación, en el ámbito de las actividades complementarias, de las actividades extraescolares organizadas en los centros escolares y de las actividades de educación en el ocio.

Durante los años 2016 y 2017, se produjeron pequeños avances en el reconocimiento de este derecho, con la aprobación del Decreto 267/2016, de 5 de julio, de las actividades de educación en el ocio en las que participan menores de 18 años, y del Decreto 150/2017, de 17 de octubre, de la atención educativa al alumnado en el marco de un sistema educativo inclusivo. El primero incorpora el deber de valorar y ajustar la ratio de personal monitor a la presencia de participantes con discapacidad, y también de adecuar progresivamente las condiciones de accesibilidad, física y en la comunicación, para que las personas con discapacidad física, sensorial o intelectual puedan comprenderlas, disfrutar de ellas y participar en ellas, y el segundo prevé que los proyectos educativos de los centros deben garantizar que, en el marco de un sistema educativo inclusivo, no existan barreras que impidan la participación de todo el alumnado en las actividades que organice el centro, dentro o fuera del horario lectivo, con medidas y apoyos para la atención educativa del alumnado que inciden en todos los ámbitos educativos, y también emplaza a la Administración educativa y a los centros educativos a promover y participar en programas socioeducativos del territorio para dar continuidad y coherencia educativa a los diferentes espacios educativos del alumnado, para fomentar el arraigo y la cohesión social.

Desde entonces, no ha habido ningún avance significativo en la protección jurídica del derecho de los menores con discapacidad al ocio educativo.

En todo caso, se han mantenido las actuaciones que se llevaban a cabo por parte de la Dirección General de Protección Social y la Agencia Catalana de la Juventud a través de los programas Respir Estiu y Respir en Família, expuesto en epígrafes anteriores (21).

Cabe señalar que en el año 2019 el programa Respir Estiu ha contado con más participantes (135) que en el año 2018 (45), y también con más presupuesto asociado a la contratación de personal monitor y velador (27.454,72 € de 2018 a 89.835,84 € en 2019). En todo caso, son actuaciones que tienen un impacto muy limitado sobre el conjunto de los menores con discapacidad.

Otras recomendaciones sobre el derecho al ocio

RECOMENDACIONES	RESPONSABLE	NIVEL DE CUMPLIMIENTO (EVOLUCIÓN)		
<p>■ Desarrollar normativamente el derecho de los menores al ocio educativo en condiciones de igualdad, especialmente las actividades extraescolares, las excursiones y campamentos escolares y los servicios escolares de los centros y las actividades y los servicios de ocio educativo llevadas a cabo por las administraciones o por entidades sufragadas con fondos públicos (centros municipales de verano, escuelas de música y de danza, enseñanzas de idiomas de régimen especial, etc.).</p>	<p>Enseñanza / Trabajo, Asuntos Sociales y Familias</p>	Bajo	Medio	Alto
<p>■ Poner a disposición de las entidades de ocio educativos instrumentos (protocolos de actuación, materiales, etc.) dirigidos a prevenir, detectar e intervenir ante situaciones de trato inadecuado o maltrato a los menores.</p>	<p>Trabajo, Asuntos Sociales y Familias / Ayuntamientos</p>	Bajo	Medio	Alto

V. MEDIDAS RELACIONADAS CON MEDIDAS ESPECIALES DE PROTECCIÓN

46. PLAN INTEGRAL PARA LA ACOGIDA DE MENORES MIGRANTES NO ACOMPAÑADOS

Nivel de cumplimiento	Bajo	Medio	Alto
<p>En los últimos años, a medida que se incrementaba la llegada de menores migrantes sin referentes familiares y la gestión de este fenómeno se hacía más compleja, el Síndic fue destacando los numerosos déficits que afectaban a su primera atención y protección, así como la necesidad de elaborar un plan integral para la mejora de la acogida de los menores migrantes no acompañados.</p>			
<p>En concreto, el Síndic ha pedido que este plan cuente con medidas de contingencia para dar respuesta al volumen de llegada actual de menores migrantes sin referentes familiares, especialmente en cuanto a la creación de plazas de primera acogida, pero que también aborde la mejora de los déficits estructurales que presenta actualmente el sistema de protección, como son la falta del recurso del acogimiento familiar de los menores migrantes (menos del 1%), la sobreocupación de los centros, la existencia de un circuito de atención inmediata que no tiene en cuenta suficientemente la condición de menor y que hace prevalecer la aplicación de medidas relacionadas con el control de flujos migratorios, la falta de políticas para promover el retorno de menores migrantes con sus familias de acuerdo con su interés superior, los déficits en la provisión de programas de salud mental para menores migrantes no acompañados, la dilación de la asunción de la tutela por parte de la DGAIA y de la tramitación de la documentación o las deficiencias en el desinternamiento del sistema de protección y acompañamiento en la transición a la vida adulta, entre otros.</p>			
<p>En este sentido, durante el año 2019, los principales cambios han afectado tanto a la intensidad de la llegada de menores migrantes sin referentes familiares, como también el desarrollo de algunas de las medidas solicitadas.</p>			
<p>Por un lado, después de un período de fuerte incremento anual de la llegada de menores migrantes solos, comprendido entre 2015 y 2018, en que año tras año se duplicaba el número de nuevos casos atendidos respecto al año anterior, cabe señalar que durante el año 2019 esta tendencia se estabiliza, de manera que nos encontramos con un volumen de llegada similar al de 2018 (ver la tabla 1). Esta estabilización no ha impedido, sin embargo, que el número de menores migrantes sin referentes familiares atendidos durante el año 2019 sea, en el mes de septiembre, de 6.238, un 29,6% más que en diciembre de 2018.</p>			
<p>En este sentido, y por otra parte, cabe señalar que durante el año 2019 ha continuado la creación de nuevas plazas para la atención de menores migrantes no acompañados, aunque a un ritmo más moderado que en el año 2018 (ver la tabla 2). En total, durante el año 2019, hasta el mes de septiembre, se han creado 1.224 nuevas plazas, especialmente en centros de primera acogida (437) y en recursos de transición (pisos asistidos, residencia para jóvenes, etc.), mientras que durante el año 2018 se crearon 2.196. A pesar de esta moderación en el ritmo de creación de plazas, conviene añadir que en septiembre de 2019 ya hay 3.621 plazas destinadas específicamente a la atención de menores migrantes solos, un 26,4% más que en diciembre de 2018.</p>			
<p>Y, por último, durante el año 2019, el Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias ha anunciado a esta institución la modificación del modelo de acogida desplegado de emergencia en el año 2018 en hoteles, albergues y casas de colonias, a favor de pisos más pequeños donde se puedan desarrollar proyectos de integración social y ofrecer a los jóvenes una atención personalizada.</p>			
<p>En este sentido, cabe señalar que, por un lado, este año se ha creado el DAI (dispositivo de atención inmediata), para evitar que los jóvenes pasen mucho tiempo en las comisarías y dar una atención adecuada en la llegada, antes de pasar a los centros de emergencia y a los centros de primera acogida.</p>			

Por otra parte, los centros de primera acogida y atención integral y los centros de emergencia se están reconvirtiendo en unidades más pequeñas: pisos de 16 a 21, recursos para mayores de edad o centros de primera acogida más pequeños para trabajar mejor en la inclusión y el apoderamiento de los jóvenes.

La guía para la acogida del adolescente migrante solo en el servicio de primera acogida y atención integral, elaborada en el marco del grupo de trabajo para la acogida de los menores migrantes solos establece las directrices a seguir (protocolos de actuación, coordinación entre servicios, etc.).

En definitiva, si bien los déficits estructurales del sistema de protección persisten, durante el año 2019 se han desarrollado algunas actuaciones positivas que van en la línea planteada en las recomendaciones del Síndic, especialmente en cuanto a la planificación de los circuitos de primera atención y también en cuanto a la configuración de recursos más adecuados a las necesidades de estos jóvenes.

Tabla 1. Evolución del número de menores tutelados por nacionalidad (2012-2019)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (sept)
Menores con medida protectora por parte de la DGAIA	7.040	7.076	6.985	6.962	6.927	7.449	9.590	9.004
Menores con medida protectora por parte de la DGAIA de nacionalidad extranjera	-	-	-	1.232	1.661	2.138	4.498	3.880
%	-	-	-	17,7	24,0	28,7	46,9	43,1
Menores extranjeros no acompañados en Cataluña atendidos durante el año	438	431	600	624	973	1.958	4.812	6.238
Nuevos casos de menores extranjeros no acompañados en Cataluña durante el año	-	317	356	377	684	1.489	3.659	2.674
Menores extranjeros no acompañados residentes en centros de acogida	306	273	267	264	376	588	573	458
Menores extranjeros no acompañados residentes en centro de primera acogida y atención integral	0	0	0	0	0	187	1.717	1.828
Menores extranjeros no acompañados residentes en servicio de protección de emergencia	0	0	0	0	0	0	485	857
Plazas en centros de acogida	554	554	527	527	532	523	523	523
Plazas en centros de acogimiento y primera acogida	554	554	527	527	532	731	1.437	1.530

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

Tabla 2. Recursos nuevos para la atención de menores migrantes no acompañados (2017-2019)

	Plazas creadas 2017	Plazas creadas 2018	Plazas creadas 2019 (hasta septiembre)
Piso asistido 16-18	42	133	100
Extensión centro acogimiento	314	82	0
Centro de emergencia	0	393	156
SAEJ	10	78	60
Centro de primera acogida	208	1.274	437
Piso asistido mayores 18	36	128	85
Residencia para jóvenes	-	108	386
IPI	160	0	0
Total	770	2.196	1.224
Plazas totales al sistema de protección	2.873 (1 de gener 2018)	2.865 (1 de gener 2019)	3.621

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

Otras recomendaciones sobre medidas especiales de protección

RECOMENDACIONES	RESPONSABLE	NIVEL DE CUMPLIMIENTO (EVOLUCIÓN)		
<ul style="list-style-type: none"> Tramitar la documentación de chicos y chicas tutelados (con referentes familiares en Cataluña o sin), de forma que cuando lleguen a la mayoría de edad no se encuentren en situación irregular, y también instar la nacionalidad española de los menores tutelados que cumplan con los requisitos del artículo 22 del Código Civil, para los que se valore que esta decisión responde a su interés primordial, habiéndoles escuchado y teniendo en cuenta su opinión. 	Trabajo, Asuntos Sociales y Familias	Bajo	Medio	Alto
<ul style="list-style-type: none"> Revisar el protocolo de atención a menores extranjeros no acompañados para que los menores documentados sean puestos en primera instancia a disposición de la DGAIA. 	Trabajo, Asuntos Sociales y Familias, coordinado con Interior y Fiscalía	Bajo	Medio	Alto
<ul style="list-style-type: none"> Emitir un protocolo claro de información, asesoramiento, acompañamiento y actuaciones en materia de derecho de asilo y protección internacional que vincule a todos los agentes intervinientes del sistema de protección de menores. 	Interior / Trabajo, Asuntos Sociales y Familias / Administraciones locales	Bajo	Medio	Alto
<ul style="list-style-type: none"> Garantizar la detección de los menores víctimas de tráfico de seres humanos y proporcionarles una asistencia, un apoyo y una valoración específica y adecuada de la situación de riesgo en que pueden encontrarse (en aspectos legales, judiciales, policiales, sociales, laborales, sanitarios y de documentación). 	Trabajo, Asuntos Sociales y Familias / Interior	Bajo	Medio	Alto

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya
Passeig Lluís Companys, 7
08003 Barcelona
Tel 933 018 075 Fax 933 013 187
sindic@sindic.cat
www.sindic.cat

